

# Seguridade hídrica, comitês de bacia hidrográfica e cidadania\*

## RESUMO

Entende ser importante o desenvolvimento, pelas diversas instâncias governamentais, de atividades que promovam a qualificação de organizações e agentes da sociedade civil nos comitês de bacia hidrográfica, nos demais órgãos componentes do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos, bem como em outros sistemas de gestão necessários à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Discorre, inicialmente, sobre a importância da água para a qualidade de vida e a segurança das populações e acerca da contextualização do debate internacional sobre a questão da água nesta última década. Em seguida, demonstra a importância dos comitês de bacia hidrográfica, destacando o seu caráter paritário e participativo junto à sociedade civil. Faz um relato da experiência de São Paulo no gerenciamento de recursos hídricos, tecendo críticas quanto à decisão do governo daquele Estado em excluir a participação de organismos não-governamentais no Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

## PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente; Direito Ambiental; Direito da Água; comitê de bacia hidrográfica; Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Lei n. 9.433/97; Lei das Águas; São Paulo; Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

## ABSTRACT

The paper argues that it is important for governmental entities to develop activities that promote the inclusion of civilian society organisations and agents in hydrographic basin commissions as well as in the other organs that form the Water Resource Management System and other management systems necessary for improving citizens' quality of life. This article deals initially with the importance of water in the quality of life and safety for populations as well as with the contextualisation of the international debate on the issue of water in this decade. It also highlights the importance of hydrographic commissions, focusing upon their partnership and participation together with civilian society. This article also relates São Paulo's experience in water resource management. It presents criticisms of this State's government's decision to exclude the participation of non-governmental organisations in the State's Water Resource Fund.

**KEYWORDS** – Environment; Environmental Law; Water Law; hydrographic basin commission; National Water Resource Management System; Law n. 9.433/97; Water Bill; São Paulo; the State's Water Resource Fund.

**Rubens Harry Born** é Engenheiro Civil, Coordenador-geral do *Vitae Civilis* – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz e Coordenador Executivo da ABDL – Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças.

\* Texto produzido pelo autor, baseado em conferência proferida no Painel V – Conservação da água potável – do Seminário Internacional “Água, bem mais precioso do milênio”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, em Brasília-DF, no auditório do Superior Tribunal de Justiça.

## Enigma

*Faço e ninguém me responde  
Esta perguntinha à-toa:  
Como pode o peixe vivo  
Morrer dentro da Lagoa?*

Carlos Drummond  
de Andrade  
1973

### 1 ÁGUAS, QUALIDADE DE VIDA E SEGURANÇA

A seguridade hídrica, ou seja, a satisfação das necessidades humanas de águas mediante a garantia da integridade de ecossistemas hídricos e de dinâmicas hidrológicas, deve ser considerada em todos os níveis e regiões. Para tanto, é necessária uma visão sistêmica e abrangente de questões e conceitos tão complexos, que conectam a gestão de recursos hídricos com saúde, educação, segurança alimentar, habitação e saneamento, bem-estar e desenvolvimento social.

Em qualquer nível (local, nacional, regional etc.), é preciso atingir um balanço entre a proteção dos recursos hídricos e a satisfação das necessidades humanas e desenvolvimento social, e levar os serviços básicos vinculados ao acesso à água para milhões de pessoas que ainda não gozam dos benefícios decorrentes.

Para garantir uma razoável qualidade de vida, necessitar-se-ia de aproximadamente 80 litros de água por dia e por habitante, considerando-se os diversos usos além do doméstico.

Há, entretanto, uma grande disparidade do consumo *per capita* de água entre os diversos países: o consumo médio em Madagascar, por exemplo, é de 5,4 l/dia; na Índia de 25 l/dia; na Nigéria de 120 l/dia, chegando a cerca de 300 l/dia nos EUA. Quando se analisa o consumo doméstico *per capita*, percebe-se também grande diferença entre habitantes das zonas rural e urbana, dentro de um mesmo país ou mesmo em diferentes regiões do globo: um cidadão de um país do Terceiro Mundo pode chegar a consumir mais de 40% que seu compatriota da zona rural.

Para o futuro próximo, estima-se que a agricultura será ainda o setor de maior demanda de água: 54% do total no ano 2000, segundo N. MYERS (1988). O uso industrial deverá crescer bastante, mas, sem dúvida, o que deverá ser ponto fundamental de atenção,

debates e até conflitos, será o atendimento, em quantidades razoáveis e com qualidade adequada, dos bilhões de seres humanos que habitarão o planeta no início do século XXI. De fato, hoje a situação já é grave, visto que aproximadamente 55% da população rural e 40% dos habitantes de cidades (índices globais) não têm acesso a quantidades adequadas de água segura. Mesmo em regiões onde o recurso hídrico é razoavelmente abundante, com relação a outras, já têm gerado verdadeira competição pela água e conflitos entre diversos setores ou níveis de governo, entre diversas categorias de usuários, como, por exemplo, no Brasil, em áreas do Estado de São Paulo.

A qualidade da água doce disponível afeta e define o seu uso. Reciprocamente, os diversos usos exigem o suprimento de água com certas características de qualidade bem definidas. Cada vez mais, a água está se tornando um recurso escasso, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. À escassez física somam-se a escassez econômica (falta de capacidade de pagar os custos de acesso a águas) e escassez política (desajustes ou diretrizes políticas que impedem algum segmento populacional de ter acesso à água ou ecossistemas aquáticos). É cada vez mais caro, tecnologicamente complexo ou distante a obtenção de água para o abastecimento público. São crescentes, cumulativas ou irreversíveis a poluição hídrica e a degradação ambiental de ecossistemas associados aos mananciais, rios, mares e lençol subterrâneo.

O enfoque utilitarista predominante para a gestão dos recursos hídricos, no que se refere à sua qualidade, tem sido então de definir usos preponderantes das águas, enquadrando rios em classes compatíveis, para as quais são estabelecidos padrões de qualidade e indicadores, de natureza física, química ou biológica, para aferir a condição e usos possíveis dos mesmos. Tais usos podem ser eventualmente prejudicados (...) *pela introdução não controlada de certas formas de matéria ou energia, caracterizando então o fenômeno poluição*. Poluição seria, sob esse enfoque, fenômeno prejudicial ao uso preponderante desejado para as águas em determinado trecho de corpo superficial hídrico.

Alternativamente, poder-se-ia valer de um enfoque ecológico, no qual a integridade do ecossistema hídrico ou do aquífero é o valor condu-

tor das ações e dos critérios para a gestão das atividades humanas. Há de se lembrar, entretanto, que o conceito de poluição também não é absoluto ou único: do ponto de vista ecológico, denomina-se poluição a (...) *qualquer alteração da composição e das características do meio que cause perturbações nos ecossistemas*; do ponto de vista legal, no Brasil, define-se como poluição a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Enfim, a gestão dos recursos hídricos e dos mananciais também está vinculada à implementação de várias políticas públicas interdependentes – urbanização e uso do solo, agricultura, saúde, meio ambiente, transporte e integração regional. Em várias políticas e setores públicos, existem instâncias e instrumentos previstos para permitir a participação da sociedade e integração das ações de tais políticas.

Por tais e tantas outras razões, os desafios para a conservação e utilização sustentável de águas é função também do grau de avanço ou implementação de princípios e atividades pertinentes à noção da sustentabilidade ambiental, social e cultural do desenvolvimento.

### 2 O DEBATE INTERNACIONAL SOBRE ÁGUAS NOS ANOS 1990

O debate internacional sobre águas ganhou mais evidência na última década, em função das negociações e acordos da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMDAD ou UNCED) conhecida como Cúpula da Terra, ou simplesmente Rio-92. Um dos acordos, assinados por mais de 150 países, mas cujo cumprimento não é obrigatório juridicamente, é a Agenda 21. A Conferência de Dublin, em 1991, preparou o texto básico do capítulo 18 da Agenda 21, que trata da conservação e utilização de águas doces; há outros capítulos, tais como desmatamento, resíduos, oceanos etc., que têm relação direta com os desafios de conservação de ecossistemas e recursos hídricos. Em 1997, na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre a Rio-92 (sigla em inglês UNGASS), que

ficou conhecida como Cúpula da Terra II, nova ênfase sobre a importância de se gerar uma mobilização planetária para a conservação de recursos hídricos ganhou corpo.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Mundial de Saúde (OMS) apresentaram em 1991 a Estratégia Global para a Administração da Qualidade das Águas, no referencial do desenvolvimento sustentado, na qual a integração acima referida é um dos elementos básicos do gerenciamento de recursos hídricos. Tal Estratégia requer que três objetivos sejam buscados simultaneamente:

- a) manutenção da integridade dos ecossistemas;
- b) proteção da saúde pública; e
- c) uso sustentado da água.

Nesse último item, a Estratégia cita a necessidade de (...) *desenvolver um equilíbrio racional entre quantidade e qualidade, considerando-se os possíveis tratamentos e re-usos das águas.*

A Estratégia contempla quatro elementos comuns a diversos programas de ação regional, quanto à abordagem da administração dos recursos hídricos:

- a) política hídrica integrada: como dito anteriormente, qualidade e quantidade de água são intrinsecamente inseparáveis, quando o objetivo é administrar a qualidade ambiental no contexto do desenvolvimento sustentado. Mas os instrumentos legais e institucionais trataram e tratam ainda quantidade e qualidade como aspectos distintos; o manejo sustentado (a conservação) dos recursos hídricos não poderá ocorrer, entretanto, sem o reconhecimento de tal vinculação. Citam-se como exemplos a salinização, a intrusão salina, o re-uso da água ou de esgotos como áreas prioritárias nas quais a relação quantidade-qualidade desempenham papel fundamental na formulação de uma política de uso e conservação do recurso hídrico;
- b) ação integrada e ampla na bacia hidrográfica: reconhece-se a bacia de drenagem como a melhor unidade hidro-geográfica para a administração e proteção das águas e demais recursos, planejamento do uso do solo, planos de desenvolvimento etc. Aponta-se a necessidade de ajustes administrativos e políticos para o gerenciamento por bacias, especialmente nos casos de mananciais onde há fronteiras internacionais;
- c) proteção dos recursos hídricos

O acesso às águas é um direito básico estabelecido na Convenção de Direitos das Crianças, e a Declaração Universal das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos inclui o direito à alimentação como básico para uma vida sadia. É preciso transformar esses direitos de papel em práticas sociais e políticas, em realidade.

subterrâneos: a exploração excessiva, a contaminação com substâncias tóxicas e o longo prazo necessário para a recuperação desses feitos, dentre outros fatores, justificam que a gestão da água considere sempre a proteção dos recursos hídricos subterrâneos, especial e urgentemente em regiões onde os mesmos são vitais para o abastecimento das necessidades humanas;

- d) ação conjunta internacional: não somente em bacias compartilhadas por vários países, mas também em outras, onde a transferência de experiências e tecnologias para a gestão das águas possa contribuir na luta contra a poluição.

A Agenda 21, adotada na Rio 92, em seu capítulo 18, adotou os seguintes programas no campo da conservação e gestão das águas doces:

- a) desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos;
- b) avaliação dos recursos hídricos;
- c) proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos;
- d) abastecimento de água potável e saneamento;
- e) água e desenvolvimento urbano sustentável;
- f) água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável;

- g) impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

Dentre as várias metas internacionais, adotadas no Ciclo de Conferências da ONU (Rio-92 até a de Roma-96, e depois pela Cúpula da Terra II), há algumas cuja consecução depende do equacionamento da gestão e uso sustentável de águas:

Metas internacionais gerais

- a) redução até 2015 de 50% do número de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza (Copenhague, 1995);
- b) redução, até 2015, de dois terços da taxa de mortalidade infantil de crianças até 5 anos, com base nos níveis de 1990 (Cairo, 1994);
- c) adoção e implementação de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, até 2005, de forma a garantir a reversão efetiva da degradação ambiental, em níveis nacionais e global, até 2015 (Rio-92);
- d) redução do número de pessoas famintas e desnutridas pela metade até 2015 (Roma, 1996).

A implementação de uma visão mundial sobre águas pressupõe, por sua vez, o estabelecimento de metas que possam ser quantificadas ou avaliadas, de forma a permitir o acompanhamento e análise da efetividade e eficiência do processo de ações que se deseja adotar. Algumas metas consideradas pelo GWP – *Global Water Partnership* são apresentadas adiante:

Metas internacionais de segurança hídrica (alguns exemplos)

- a) processo de implementação de estratégias e políticas para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos em 75% dos países até 2005 e 100% até 2015;
- b) padrões (com base em indicadores biológicos) de avaliação sanitária de ecossistemas aquáticos estabelecidos em todos os países até 2005 e implementação de programas para melhoria da saúde ambiental de tais ecossistemas até 2015;
- c) redução até um terço da proporção atual de pessoas sem acesso a estruturas sanitárias básicas até 2015;
- d) redução de 50%, até 2015, da proporção atual de pessoas sem acesso à água segura;
- e) redução de 50%, até 2015, de perdas humanas e prejuízos decorrentes de "acidentes" naturais hídricos

possíveis de serem prevenidos (enchentes, secas etc.).

O acesso às águas é um direito básico estabelecido na Convenção de Direitos das Crianças, e a Declaração Universal das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos inclui o direito à alimentação como básico para uma vida sadia. É preciso transformar esses direitos de papel em práticas sociais e políticas, em realidade.

Um processo para tanto, no que concerne às águas, deve considerar:

- a) a gestão integrada e sustentável de recursos e ecossistemas hídricos;
- b) a gestão de mudanças (de atitudes, políticas, padrões e critérios, de leis etc.) em todos os níveis, do individual ao social, do local ao global; e
- c) a mobilização cidadã para a proteção, conservação e uso sustentável de águas, de forma a colocar os desafios correspondentes na agenda política e institucional de governos e empresas.

Assim, decorrem os seguintes temas cuja reflexão, discussão e definição de diretrizes se fazem necessários:

- a) governança efetiva dos recursos hídricos: em muitos locais, a crise de águas é resultante da falta de governança (participação e controle social) ou de governabilidade sobre a conduta, privada ou pública, dos vários agentes sociais na utilização dos ecossistemas e recursos hídricos;
- b) disseminação de uma visão sobre águas, que englobe vários aspectos complexos, dos religiosos, paisagísticos, ecológicos até os econômicos das águas;
- c) enfrentamento dos problemas prioritários e urgentes da gestão de águas, conforme as diferentes regiões e culturas; destacam-se cinco questões prioritárias: proteção e recuperação de recursos hídricos/mananciais; seguranças alimentar e hídrica; saneamento básico e ambiental; controle de enchentes e de urbanização.
- d) investimentos para a segurança hídrica futura, gerando os meios necessários para se garantir, no longo prazo, a satisfação das necessidades humanas e a conservação das águas. Dois desafios fundamentais se apresentam: o aumento significativo do nível de investimentos na infra-estrutura e serviços de águas e a promoção de equidade, eficiência e efetividade dos investimentos, inclusive pela adoção de mecanismos diversos, ao longo do tempo, que contemplem tais aspectos.

O Segundo Fórum Mundial sobre Águas, realizado em Haia, Holanda, em março de 2000, reuniu representantes de governos nacionais e locais, técnicos do setor, empresários, lideranças comunitárias e de organizações da sociedade civil, dentre outros, para discutir diversos desses assuntos ligados à segurança hídrica. Um grupo de organizações não-governamentais ambientalistas de São Paulo, por iniciativa do Instituto *Vitae Civilis*, elaborou e encaminhou àquele Fórum um documento com recomendações e comentários sobre tais questões, com base em sua experiência e participação em comitês de bacias hidrográficas naquele Estado.

### 3 COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA, CIDADANIA E GESTÃO DAS ÁGUAS

#### PAPEL E IMPORTÂNCIA DOS COMITÊS

Nos últimos anos, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, em seqüência ao processo de redemocratização do País, criaram-se muitas instâncias para a articulação de políticas e programas de interesse público nos mais diversos campos – saúde, meio ambiente, direitos humanos, cultura etc. O princípio da democracia participativa, isto é, de um regime continuamente legitimado pela genuína participação dos agentes sociais, em condições iguais de acesso no processo de tomada de decisões, tem sido a referência para muitas organizações e lideranças da sociedade brasileira.

O capítulo 18 da Agenda 21, que trata da qualidade e abastecimento dos recursos hídricos, reforça, nos seus sete programas de ações, a importância e os mecanismos e meios para a participação da sociedade na gestão de águas. Por exemplo, no capítulo 18, os governos comprometeram-se a:

18.9. (d) Identificar e fortalecer ou desenvolver, conforme seja necessário, em particular nos países em desenvolvimento, os mecanismos institucionais, legais e financeiros adequados para assegurar que a política hídrica e sua implementação sejam um catalisador para o progresso social e o crescimento econômico sustentável.

18.12. (g) Promover planos de uso racional da água por meio de conscientização pública, programas educacionais e imposição de tarifas sobre o consumo de água e outros instrumentos econômicos.

18.12. (g) Desenvolver e intensificar, quando apropriado, a cooperação, incluindo mecanismos onde sejam adequados, em todos os níveis pertinentes, a saber:

(I) No nível pertinente mais baixo, delegando o manejo dos recursos hídricos, em geral, para esse nível, de acordo com a legislação nacional, incluindo a descentralização dos serviços públicos, passando-os às autoridades locais, empresas privadas e comunidades;

(II) No plano nacional, planejamento e manejo integrado de recursos hídricos, no quadro do processo de planejamento nacional e, onde adequado, estabelecimento de regulamentação e monitoramento independentes da água doce, baseados na legislação nacional e em medidas econômicas;

18.20. Para implementar esses princípios, as comunidades precisam ter capacidades adequadas. Aqueles que estabelecem a estrutura para o desenvolvimento e manejo hídrico em qualquer plano, seja internacional, nacional ou local, precisam garantir a existência de meios para formar essas capacidades, os quais irão variar de caso para caso. Eles incluem usualmente:

(a) programas de conscientização, com a mobilização de compromisso e apoio em todos os níveis e a deflagração de ações mundiais e locais para promover tais programas;

(b) formação de gerentes dos recursos hídricos em todos os níveis, de forma que possam ter uma compreensão adequada de todos os elementos necessários para suas tomadas de decisão;

(c) fortalecimento das capacidades de formação profissional nos países em desenvolvimento;

(d) formação adequada dos profissionais necessários, inclusive dos trabalhadores dos serviços de extensão;

(e) melhoria das estruturas de carreira;

(f) partilha de conhecimento e tecnologia adequados, tanto para a coleta de dados como para a implementação de desenvolvimento planejado, incluindo tecnologias não-poluidoras e o conhecimento necessário para obter os melhores resultados do sistema de investimentos existente.

A criação de comitês ou conselhos para a gestão de bacias hidrográficas, de um lado, atende a esse princípio e, de outro, responde à antiga proposta de ambientalistas (cientistas, técnicos e ativistas de ONGs, de órgãos governamentais, de universidades etc.) para a coordenação harmônica do desenvolvimento e conservação dos recur-

tos hídricos na unidade territorial que melhor representa uma visão sistêmica e integrada do ambiente.

Assim, os comitês de bacia, ao lado de outros conselhos, como os de meio ambiente, de saúde, dentre outros, passam a ser fóruns importantes para a formulação e gestão moderna das políticas e ações voltadas a garantir a sustentabilidade do desenvolvimento, e especialmente do manejo sustentável e conservação dos recursos hídricos e ecossistemas aquáticos.

Cresce o número de organizações e agentes da sociedade civil interessados e engajados na gestão e conservação de recursos hídricos, dado que muitos deles constatarem que a mobilização social e popular é elemento fundamental e necessário para promover também equidade, justiça social, distribuição de renda e sustentabilidade nas questões que definem os usos, benefícios e ônus das águas de nosso País. Enfim, é preciso promover a cidadania também na gestão das águas e do meio ambiente.

Os comitês ou instâncias participativas e paritárias têm papel a desempenhar para vários dos elementos acima apontados, e que ressaltam:

- a) conscientização dos cidadãos e organizações nos aspectos referentes à sustentabilidade do desenvolvimento e gestão integrada das águas;
- b) efeito indutor de mudanças de atitudes, políticas, padrões e critérios sociais ou legais, em todos os níveis, do individual ao social, do local ao global;
- c) mobilização dos cidadãos e de organizações da sociedade civil para o controle social das políticas e programas de órgãos governamentais e de empresas privadas.

Tais instâncias podem conformar uma via alternativa ao debate sobre como "governar" a sociedade: se a partir do aparelho de Estado, sob o enfoque de políticas de "comando-controle", ou se pelas "forças" do mercado ou enfoque liberal, que fomenta a "auto-regulação". As instâncias participativas, nas quais os órgãos governamentais constituem-se em parte dos atores presentes, correspondem a modelo que se fundamenta na regulação pública (ou social) do ato de governar.

Sendo instâncias de regimes específicos para regulação de atitudes e práticas, para os comitês de bacia vale também considerar o processo contínuo de conscientização e contratação entre os atores das medidas pertinentes, obviamente acompanhadas do cumprimento dos compromissos fir-

mados. Esses "3 C" (conscientização, contratação e cumprimento) formam um ciclo contínuo e interdependente, concorrendo para o seu sucesso outros "3 C": capacitação, clareza (transparência) e credibilidade (confiança) institucional.

É importante garantir igualdade de direitos dos membros quanto à tomada de decisões no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica. Por ser instância na qual participam diversos atores sociais, com diversos valores e interesses, é fundamental a clareza nos mecanismos de tomada de decisões e de resolução de conflitos. Por vezes, vale mais compreender os dissensos, estando capacitado a enfrentá-los, do que concentrar-se prioritariamente ou exclusivamente nos consensos.

Outro aspecto fundamental para a efetividade dessas instâncias é o grau de legitimidade das mesmas como "caixa de ressonância" da diversidade de interesses existentes na sociedade, bem como do grau de inserção social e legitimidade das organizações representadas nos comitês. A legitimidade não é função direta da representatividade clássica, isto é, proporcional e/ou delegada por cidadãos mediante mecanismos de aferição (votos) ou filiação.

Cresce o número de organizações e agentes da sociedade civil interessados e engajados na gestão e conservação de recursos hídricos, dado que muitos deles constatarem que a mobilização social e popular é elemento fundamental e necessário para promover também equidade, justiça social, distribuição de renda e sustentabilidade nas questões que definem os usos, benefícios e ônus das águas de nosso País.

Enfim, os comitês de bacia contribuem para a mudança de paradigmas, tanto no que concerne às atitudes humanas, individuais e sociais, frente às águas e ao ambiente, como também para a institucionalização de arranjos de controle da vida em sociedade.

## A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO

Em São Paulo, em 1991, foi promulgada a Lei n. 7.663/91, estabelecendo as diretrizes e regras da Política de Recursos Hídricos e do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH. O objetivo principal dessa Política é (...) *assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território paulista*, atendendo aos seguintes princípios:

*I – gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;*

*II – a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;*

*III – reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas;*

*IV – rateio do custo das obras de aproveitamento múltiplo de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiados;*

*V – combate e prevenção das causas e dos efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água;*

*VI – compensação aos Municípios afetados por áreas inundadas resultantes da implantação de reservatórios e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos;*

*VII – compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.*

Em 1997, depois de longa discussão pública, aprovou-se a Lei n. 9.866/97 que dispõe sobre as Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais – APRM – no Estado de São Paulo, vinculando a gestão dessas áreas ao Sistema Integrado de Recursos Hídricos, em articulação com os Sistemas de Meio Ambiente e Desenvol-

vimento Regional. Essa lei também é inovadora, pois prevê a participação dos Municípios e da sociedade na definição de planos específicos de proteção de mananciais, e aproxima os sistemas de gestão ambiental com os sistemas de gestão urbana e de recursos hídricos.

Recentemente, aprovou-se a Lei n. 9.433, da Política Nacional de Recursos Hídricos, que também estabelece a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, e prevê a criação de instâncias participativas (comitês de bacia) para a implementação dos planos respectivos. Assim, em outras partes do Brasil, processos e instâncias análogas aos de São Paulo poderão surgir nos próximos anos. Tais mecanismos colegiados e participativos possibilitam conectar os temas e políticas de relevância para a conservação e o uso sustentável das águas doces.

Em março de 2000, quatro ONGs de São Paulo, por iniciativa do Instituto *Vitae Civilis*, elaboraram documento para o Segundo Fórum Mundial de Águas, no qual apresentaram, dentre outros assuntos, uma avaliação sucinta do Sistema de Gestão das Águas no Estado de São Paulo. Identificaram-se os seguintes aspectos positivos da atual situação daquele Sistema:

- comitês de bacia: são instâncias importantes para a democratização das políticas e gestão das águas;
- participação da sociedade: aumentaram-se os canais de participação, nos comitês, sub-comitês e grupos de trabalho, o que, a longo prazo, permitiria tornar mais transparentes e legítimas as políticas e gestão das águas;
- a concepção tripartite que fundamenta os comitês é avançada e democrática. Não obstante, é necessário apoio e atenção para o exercício e aprendizado institucional que advém da participação de vários setores em tais mecanismos organizacionais;
- o mandato dos comitês de bacia para definir o financiamento de ações, públicas e privadas, é importante, pois, de um lado, gera aprendizado e conhecimento de todos os atores sobre os problemas na bacia hidrográfica e, de outro lado, democratiza e dá transparências à alocação de recursos públicos;
- os planos de bacia, discutidos e aprovados nos respectivos comitês de bacia, são um sinal e instrumento importante da valorização do planejamento participativo do desenvolvimento na região da bacia

hidrográfica, e condição necessária, embora não suficiente, para promover as ações de mudança do padrão de desenvolvimento na direção da sustentabilidade ambiental, social e política.

- o sistema promove a descentralização da gestão das águas, considerando a realidade local e envolvendo um maior número de atores sociais e organizações da sociedade.

Não obstante, foram reconhecidos também os seguintes aspectos negativos ou problemas:

- desigualdade e assimetria de poder dos diversos setores que participam dos comitês de bacia, que se revela por limitada capacidade na participação de alguns, como as ONGs ambientalistas e associações comunitárias frente a empresas e órgãos governamentais. Isso limita seriamente a capacidade da sociedade de influenciar e controlar as políticas que se originam dos comitês, ao mesmo tempo em que assegura a legitimidade oriunda da participação nesses mecanismos de gestão;
- em geral, as ONGs só conseguem reagir aos fatos e não conseguem gerar alternativas para discutir políticas públicas que articulem interesses locais, regionais e estaduais, o que demonstra a necessidade de ações para a superação da capacidade de ação pró-ativa;
- como outra decorrência da desigualdade e assimetria de capacidades, poucas associações de defesa dos cidadãos e do meio ambiente conseguem participar de instâncias maiores, como, por exemplo, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e de outros fóruns inter-setoriais, estaduais, nacionais e globais;
- a baixa governabilidade pela sociedade civil no processo de gestão de recursos hídricos também é agravada pela incipiente articulação intra-setorial, que, por exemplo, poderia coordenar posições e interesses de ambientalistas, sindicalistas, de moradores de mananciais, de populações tradicionais etc. Muitas vezes, a baixa articulação intra-setorial agrava a relativa limitada capacidade de participação de tais setores da sociedade civil nos comitês de bacia;
- a governança pela sociedade das políticas e ações governamentais é dificultada pelo fato de que a distribuição e organização das agências governamentais não atendem à

base territorial da bacia hidrográfica, refletindo-se também na existência de dados e estatísticas que não contemplam e impedem o aprimoramento dos planos de bacia;

- o caráter e linguagem tecnocráticos dos planos de bacia dificultam a compreensão e participação de setores da sociedade civil, criando condições adversas para um bom processo de tomadas de decisões nos comitês de bacia;
- tais aspectos permitem ainda o predomínio de uma visão de engenharia, isto é, de obras e infra-estruturas como elementos principais e prioritários para a gestão das águas, marginalizando preocupações sobre as dimensões sociais e sobre as ações de qualificação para a participação da sociedade, entre as quais as atividades de educação ambiental e cidadã.

Com base no quadro atual, os signatários desse documento buscam a concretização do seguinte cenário institucional para a gestão das águas:

- fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica, em todo o País, como instâncias gestoras dos recursos hídricos e capazes de influenciar o rumo do desenvolvimento em cada bacia, nos marcos dos princípios de desenvolvimento sustentável;
- fortalecimento e manutenção dos princípios e instrumentos democráticos de formulação e gestão de políticas públicas;
- estímulo às ações para capacitação e qualificação da participação das organizações sem fins lucrativos da sociedade civil, notadamente as de defesa de interesses difusos e coletivos, como defesa do ambiente, do consumidor etc.
- garantia de subordinação das agências de bacia (instâncias executivas) aos CBH – comitês de bacia hidrográfica (instâncias de definição de políticas, planos, regras, poder de fiscalização e concessão de usos de águas).

Como princípios básicos para a governança das águas, foram ressaltados os seguintes:

- manutenção de estrutura paritária nos comitês de bacia (como o atual modelo tripartite);
- envolvimento e comprometimento das autoridades municipais e lideranças locais;
- transparência e acesso público às informações sobre a situação das águas, do ambiente e dos aspectos sanitários, sociais e econômicos do desenvolvimento das bacias;

- transparência na gestão;
- disposição política para o diálogo e interação inter-setorial como formas de identificação e negociação de conflitos;
- reconhecimento de que a água é recurso limitado, cujo uso deve atender também aos requisitos de manutenção da integridade dos processos ecológicos essenciais à vida.

Dentre as ações necessárias para aprimorar a governança das águas, as ONGs de São Paulo recomendaram:

- a resolução de conflitos de competência e atribuições entre as esferas federal, estadual e municipal, no que concerne à gestão de recursos hídricos, por meio, por exemplo, da discussão pública e elaboração de instrumentos legais (leis, decretos etc.) que possam melhor definir as responsabilidades das diversas instituições governamentais;
- fortalecimento dos CBH como espaço de gestão das águas e até de negociação de conflitos de competências, mediante a criação de mecanismos inovadores de cooperação executiva;
- implantação da cobrança de uso d'água;
- análise cuidadosa dos impactos sociais, de uso do solo e sobre o ambiente, bem como sobre tendências e dinâmicas do desenvolvimento oriundos de projetos e obras de usos das águas superficiais e subterrâneas;
- revisão e re-organização dos órgãos governamentais estaduais, dados e estatísticas de acordo com bacias hidrográficas;
- análise e revisão de planos e políticas setoriais, para que sejam coerentes com os objetivos de conservação e uso sustentável dos recursos hídricos;
- articulação e coerência dos planos, critérios de atuação e desempenho de organismos multilaterais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para que não sejam criadas contradições e vetores adversos à conservação e uso sustentável dos recursos hídricos.

#### EXCLUSÃO DAS ONGS

O Cofehidro – Conselho do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, por meio da Deliberação n. 05/99, de 08 de dezembro de 1999, aprovou alterações do *Manual de Procedimentos Operacionais do Fehidro – Fundo Estadual de Recursos Hídricos*, que impli-

O sistema estadual de gestão de recursos hídricos, criado por lei, fundamenta-se na participação de três setores de forma paritária: governo estadual, Municípios e sociedade civil. Os comitês de bacias hidrográficas (CBH) e os demais instrumentos desse sistema devem atender a este princípio da participação: equitativa em termos de responsabilidades e igualitária nas questões de acesso a informação e tomada de decisão em tais instâncias.

cam o impedimento das ONGs – organizações não-governamentais de terem acesso aos recursos do Fundo.

Essa decisão vinha sendo desenhada há algum tempo e revelava-se nos depoimentos de representantes governamentais, de órgãos estaduais e municipais, questionando a participação de organizações da sociedade civil em projetos vinculados à gestão das bacias e à capacitação de recursos humanos para a melhor conservação e utilização das águas.

Essa decisão visaria permitir uma quase exclusividade do Fundo para órgãos estaduais, algumas prefeituras e usuários (que tenham outorga de uso) de água, que em geral aplicam os recursos em projetos e atividades estruturais. Nos últimos anos, a sociedade civil, por meio das ONGs, obteve recursos que foram aplicados em atividades de capacitação de recursos humanos (tanto de órgãos públicos como da população), estudos e pesquisas voltadas à gestão sustentável das bacias.

Os integrantes do Fórum de Representantes da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia reagiram, e em diversas reuniões, buscaram avaliar o impacto da deliberação do Fehidro e identificar alternativas para permitir a conti-

nuidade da cooperação da sociedade com os esforços estatais na gestão e conservação dos recursos hídricos.

A partir daquela reunião, articulou-se uma reunião com o Presidente do Comitê do Alto Tietê, Dr. Hugo Rosa, ex-secretário de Recursos Hídricos e Saneamento, a qual ocorreu dia 01/02/2000 com a presença de representantes do ISA, SOS-Mata Atlântica, *Vitae Civilis* e Instituto *Acqua*. Nessa reunião o presidente afirmou não concordar com a alteração do manual do Fehidro. Lembrou que na sua administração, como Secretário de Estado, posicionou-se em favor do apoio à participação e acesso das ONGs ao Fundo. Essa reunião iniciou-se com um breve relato do Assessor do Sr. Thame, pincelando as situações históricas do motivo de termos um retrocesso no sistema de gestão de recursos hídricos, considerado o mais avançado do País. Foi ainda ressaltado pelo Assessor do Secretário que as organizações da sociedade civil nunca deveriam ter tido acesso a tal fundo, segundo pareceres da Assessoria Jurídica do Governador no Processo n. 46.766/97 do Departamento de Águas e Energia Elétrica – Dae, em consulta realizada pelo mesmo departamento para questionar o manual anterior, que permitia a participação de ONGs.

Entretanto, como sabemos desde 1997, a sociedade civil adquiriu direito líquido e certo de acesso ao Fehidro. Em última análise, podemos afirmar que há um processo de exclusão das ONGs no Sistema de Gestão de Recursos Hídricos – SIGRH, que se diz tripartite em tomadas de decisão. Entendemos que se temos, como ONGs, de referendar o uso do dinheiro público para órgãos burocráticos, a sociedade civil organizada também deveria ter direito a acessar o Fehidro.

O sistema estadual de gestão de recursos hídricos, criado por lei, fundamenta-se na participação de três setores de forma paritária: governo estadual, Municípios e sociedade civil. Os comitês de bacias hidrográficas (CBH) e os demais instrumentos desse sistema devem atender a este princípio da participação: equitativa em termos de responsabilidades e igualitária nas questões de acesso a informação e tomada de decisão em tais instâncias.

A mudança de procedimento operacional no Manual do Fehidro, em dezembro de 1999, na prática, impede as ONGs de apresentar projetos a esse Fundo. Duas graves consequências imediatas decorrem desse fato, que é, sobretudo, um retrocesso político surpreendente: primeiro, rompe-se

com o princípio da participação paritária dos vários setores no sistema de gestão de recursos hídricos; segundo, deixa-se de contar com outros recursos financeiros e serviços alocados em atividades e projetos importantes para a gestão das águas, trazidos para o benefício público por meio da contrapartida obrigatória das ONGs na execução de projetos aprovados pelos comitês de bacia.

Ora, participação paritária significa estar a par, ter os mesmos direitos e deveres. Excluir parte da sociedade é romper com o alicerce político do sistema de recursos hídricos em São Paulo. É negar o esforço que a sociedade está fazendo e pode fazer para conservar e usar de forma sustentável as águas e o ambiente em seu desenvolvimento.

O novo manual do Fehidro foi divulgado com base no válido argumento de dar-se mais agilidade e transparência às aplicações dos recursos. Excelente! Ignorando pareceres jurídicos da Secretaria de Recursos Hídricos e as práticas vigentes, o Conselho do Fehidro impôs regra administrativa que, por ser excludente, fragiliza todo o sistema. Não aceitamos isso! Queremos evitar uma potencial medida judicial para garantir o acesso das ONGs ao Fundo, posto que poderia paralisar todas as operações e projetos apoiados pelo Fundo, o que não é desejável.

O *Vitae Civilis*, portanto, defende a regra anterior de participação, posição que tem sido apoiada por vários comitês de bacia, que, a exemplo do CBH-RB (Rio Ribeira de Iguape), aprovou moção nesse sentido e permitiu que as organizações da sociedade continuem apresentando projetos (embora não possa liberar os recursos antes do cancelamento da nova regra), como sinal de que deseja e considera fundamental a participação das ONGs.

Vale lembrar que, durante o Fórum da Sociedade Civil nos CBH, realizado na Assembléia Legislativa de São Paulo, em março passado, com presença de representantes de 18 comitês de bacias, o Secretário Antônio Carlos de Mendes Thame, da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos de São Paulo, assumiu o compromisso de convocar, imediatamente, uma reunião do Cofehidro e alterar o Manual, nos itens em que este compromete a sociedade civil e fere a autonomia dos comitês de bacias.

Caso as alterações sejam mantidas no Manual, o Estado de São Paulo estará na contramão de um preceito fundamental da Agenda 21 (em especial o capítulo 18 sobre águas), que vai

no sentido de assegurar a participação da sociedade civil na gestão de recursos hídricos. Não é cabível um retrocesso político e gerencial como o deflagrado pelo Cofehidro. O desafio de mostrar, na prática e não somente em discurso, como concretizar a orientação e vontade política de manter um sistema tripartite e paritário está nas mãos do Secretário Thame e do Governador Covas.

#### 4 COMENTÁRIOS FINAIS

Os comitês de bacia são instâncias importantes para a gestão democrática e participativa das águas. Não obstante, muitas organizações da sociedade civil ainda não estão suficientemente capacitadas e qualificadas para participar dos mesmos, em igualdade de condições (de acesso e análise de informações técnicas e políticas e mobilização de recursos humanos) com outros setores, como os empresariais e governamentais. Assim, por vezes, corre-se o risco de continuidade de decisões e políticas tecnocráticas ou que privilegiem segmentos específicos da sociedade, em função de uma participação – legitimadora do processo – que não consegue introduzir ou consolidar avanços em direção a procedimentos e critérios de desenvolvimento sustentável e democrático.

Por isso, entendemos que é importante o desenvolvimento de atividades que promovam a qualificação de organizações e agentes da sociedade civil nos comitês de bacia e demais instâncias dos Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos, do Meio Ambiente, da Saúde e do Saneamento. Esses fóruns devem ser consolidados como genuínos espaços e instrumentos para a superação dos desafios de saneamento ambiental, de distribuição de bem-estar e saúde, mediante a garantia de acesso à água em qualidade/quantidade adequadas, e a promoção da integridade dos ecossistemas e recursos ambientais. O *Projeto Conexão: estabelecendo as correntes da cidadania em defesa dos mananciais*, desenvolvido pelo *Vitae Civilis* em São Paulo, busca somar esforços na corrente da cidadania pelas águas saudáveis no Brasil.