

A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E RIO GRANDE DO SUL

Eliane Maria Foletto¹

A água, pelo importante papel que desempenha no processo de desenvolvimento econômico e social, é um bem econômico de expressivo valor, podendo ser foco de conflitos entre seus usuários potenciais. A gestão integrada dos recursos hídrico, essencial para o aproveitamento racional da água, segue um modelo que reconhece a necessidade de descentralização do processo decisório, para contemplar adequadamente as diversidades e peculiaridades físicas, sociais, econômicas, culturais e políticas, tanto locais, municipais como regionais e estaduais.

Nos processos decisórios de gestão de recursos hídricos, é importante a participação das comunidades envolvidas, de forma a viabilizar as ações necessárias e assegurar sua continuidade. Este trabalho apresenta o contexto da gestão dos recursos hídricos no Brasil e Rio Grande do Sul, a estrutura, do Sistema Nacional e Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos, da Secretaria Municipal de Gestão Ambiental de Santa Maria/RS, do Comitê de Gerenciamento dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim/RS.

A necessidade da gestão das águas decorre da complexidade de usos a que é destinado, o que deverá aumentar substancialmente com as pressões das futuras demandas. Estas pressões serão motivadas por diversos fatores, dentre eles; desenvolvimento econômico, aumento populacional, pressões regionais, mudanças tecnológicas e sociais, e urbanização.

1 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS ÁGUAS

1.1 – Instrumentos legais de gestão

A crescente preocupação com a proteção do meio ambiente pode ser demonstrada pela quantidade de leis, decretos e portarias que vêm sendo promulgadas nos últimos anos. Na seqüência serão apresentadas as bases da legislação ambiental, que trata da Gestão das Águas, dentre elas: Constituição Federal (CF), Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos bem como Leis complementares.

¹ Universidade Federal de Santa Maria/CCNE/Dptº. Geociências
efoletto@smail.ufsm.br

O objetivo deste trabalho é divulgar a Política Nacional e Estadual dos Recursos Hídricos, e as instituições estaduais de gestão das águas da bacia hidrográfica do rio Vacacaí e Vacacaí-Mirim.

A legislação ambiental fornece elementos de apoio legal à proteção ambiental e, conseqüentemente, das águas. Segundo SILVA (2000), enquanto instrumento jurídico, a Política Nacional do Meio Ambiente destaca-se como um marco, onde o Estado exerce a atividade de “tutor” do meio ambiente, através de regras impostas pela legislação.

1.1.1 – Bases da legislação ambiental: Constituição Federal e Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA

A legislação ambiental brasileira tem suas bases na Constituição Federal e na Política Nacional do Meio Ambiente. As inovações promovidas pela Constituição Federal de 1988 para o setor hídrico foram muito importantes, estabelecendo que são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Estabelece, ainda, como "bens dos estados, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União".

Compete privativamente à União: legislar sobre águas; explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; definir critérios de outorga de direitos de uso das águas. Também competem à União os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território.

Constituem competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover a melhoria das condições ambientais; fiscalizar as concessões de direitos de exploração de recursos hídricos em seus territórios; legislar concorrentemente sobre defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente, proteção e defesa da saúde.

A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938/81, tem como objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, as condições para o desenvolvimento sócio-econômico, a segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Entre os princípios adotados pela Lei nº 6.938/81, destacam-se: a consideração do meio ambiente como patrimônio público, a ser necessariamente assegurado e protegido,

tendo em vista o seu uso coletivo; a racionalização do uso da água, assim como de outros recursos ambientais; o planejamento e a fiscalização do uso de recursos ambientais; o controle e zoneamento das atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras, os incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e para a proteção dos recursos ambientais; o acompanhamento do estado da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradadas; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; a educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade.

1.1.2 – Legislação dos recursos hídricos

Quanto aos aparatos legais o Brasil, segundo PIRES (2002), tem sido eficiente gerando instrumentos competentes e modernos. Um marco legal, fundamental na gestão dos recursos hídricos brasileiro foi o "Código das Águas", estabelecido pela Lei nº 24.643/34 ainda hoje vigente no que não contraria as leis subseqüentes. Um novo impulso a gestão das águas no Brasil foi dada com a Política Nacional de Recursos Hídricos, que tem como texto legal básico a Lei Federal nº 9.433/97. Já a Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul é baseada na Lei nº 10.350/94, sendo esta anterior a Política Nacional.

Com a Lei 9.433/97, a água passou a ser um bem de domínio público, considerado recurso limitado e dotado de valor econômico. Isso significa que o usuário deve pagar para utilizá-la. Atualmente o que se paga é a prestação de serviços de captação, tratamento e distribuição da água, e não o recurso hídrico, na grande maioria dos casos.

Segundo a Constituição Federal, as águas superficiais pertencem à União quando os rios ou lagos banham mais de um estado ou são internacionais. Os demais são de domínio dos estados. Isso significa dizer que não existem águas particulares ou municipais. Cabe à União e aos estados conceder a outorga de direito de usos dos recursos hídricos.

As instituições brasileiras na área de recursos hídricos vêm sofrendo uma série de alterações a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 e das Constituições Estaduais. Estes dispositivos constitucionais criam a necessidade da União e dos estados estruturarem-se para realizar o gerenciamento dos recursos hídricos nos rios de suas propriedades. Esta necessidade é estabelecida constitucionalmente no caso da União, à qual compete instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Art. 21. Inciso XX da CF). O gerenciamento de recursos hídricos é promovido pelas ações do poder público que visam à adequação dos usos, controle e proteção das águas às necessidades sociais.

1.1.2.1 – Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos

A Política Nacional dos Recursos Hídricos é o resultado de um processo participativo que teve como origem à vontade da sociedade brasileira de resolver os problemas que

vinham ocorrendo em função dos conflitos de usos dos recursos hídricos. Esta política visa a organizar e sistematizar as formas de proteção dos recursos hídricos, indo muito além da simples proteção contra a poluição.

Atualmente segundo CÁNEPA et al (2001), ao se examinar a legislação federal e as legislações estaduais referentes aos recursos hídricos, é comum assinalar a estreita relação entre a legislação brasileira e a francesa. O modelo francês serviu de inspiração a Lei 10.350/94 do Estado do Rio Grande do Sul. Comparando-se o modelo de gestão francês ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos - SERH, verifica-se a influência em alguns de seus pressupostos como: o planejamento integrado em detrimento do setorial; a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; a composição e a função dos comitês de gerenciamento de bacia.

Uma das características da Lei 10.350/94, segundo CÁNEPA et al (2001), que também consta do modelo francês, é que as comunidades, através dos comitês de gerenciamento, decidem os objetivos de qualidade e o ritmo de implantação das ações mediante a fixação do preço da água, compatibilizando-o com os demais aspectos de desenvolvimento de suas respectivas bacias. As Agencias de Bacia, assim como no modelo brasileiro, também constam do sistema francês, com seu papel técnico e financeiro junto aos comitês de bacia.

A Lei nº 9.433/97 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e define a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, regulamentando o Inciso XX do Artigo 21 da Constituição Federal. Dentre os aspectos inovadores, destacam-se a forma descentralizada e participativa do processo de gestão dos recursos hídricos do Brasil.

A Política Nacional de Recursos Hídricos segundo BALARINE (2000), proclama os princípios básicos praticados em todo o país na gestão dos recursos hídricos. Esses princípios são os seguintes:

- 1º Princípio: a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, tendo-se os limites (divisor de águas) da bacia hidrográfica como perímetro da área a ser planejada;

- 2º Princípio: usos múltiplos, quebrando-se a hegemonia do um setor usuário sobre os demais;

- 3º Princípio: reconhecimento da água como bem mineral finito e vulnerável à ação antrópica;

- 4º Princípio: reconhecimento do valor econômico da água; induzindo ao uso racional da água e servindo de base à instituição de cobrança pela utilização dos recursos hídricos; e

- 5º Princípio: gestão descentralizada e participativa, priorizando as decisões da sociedade organizada, ou seja, tudo que pode ser decidido em níveis hierárquicos inferiores do governo será incentivado, permitindo que usuários, a sociedade civil organizada, as ONGs e outros organismos possam influenciar no processo de tomada de decisão.

A Política Nacional de Recursos Hídricos segundo a Lei nº 9.433/97 tem por objetivos:

- assegurar às atuais e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

- a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento;

- a preservação e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem naturais ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

A Lei Federal nº 9.433/97 estabelece ainda cinco instrumentos para o setor de acordo com BALARINE (2000). A aplicação desses instrumentos reflete o atual estado da arte da gestão do uso de mananciais em todo o mundo, assegurando as bases para um desenvolvimento ordenado:

- plano nacional de recursos hídricos: reúne os chamados planos de bacias, elaborados pelos comitês de bacias hidrográficas;

- outorga de direito de uso dos recursos hídricos: é um instrumento pelo qual o usuário recebe uma concessão, autorização ou permissão para fazer uso da água;

- cobrança pelo uso da água: é essencial para criar as condições de equilíbrio entre as forças de oferta e demanda de recursos hídricos;

- enquadramento dos corpos de água em classes de uso: estabelece um sistema de vigilância sobre os níveis de qualidade das águas dos mananciais;

- sistema nacional de informações sobre recursos hídricos: encarregado de coletar, organizar, criticar e difundir a base de dados relativos aos recursos hídricos e seus usos, o balanço hídrico de cada manancial e de cada bacia, permitindo que os usuários, gestores e a sociedade civil em geral possa opinar ou mesmo tomar decisões com respeito ao abastecimento.

A Lei prevê a criação de comitês de bacias hidrográficas, que terão como área de atuação: a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Segundo a Lei nº 9.433/97 compete aos comitês de bacias hidrográficas, no âmbito de sua área de atuação:

- promover debates das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação de entidades intervenientes;

- arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

- aprovar o plano de recursos hídricos da bacia, proposto pela Agência Nacional da Água (ANA);

- acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento das metas;

- propor ao conselho nacional e aos estaduais de recursos hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

- estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

- estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

O Brasil, em geral, e o Rio Grande do Sul, em particular, seguem a tendência mundial da publicização da água. Essa tendência culminou na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, através do estabelecimento da propriedade estatal sobre os corpos de água, superficiais e subterrâneos, bem como através da explicitação de orientações gerais sobre a gestão dos recursos hídricos pelo poder público.

É importante destacar, ainda, dois elementos que estão sendo incorporados à tendência da gestão estatal da água:

- em primeiro, a definição objetiva de instâncias de participação direta da comunidade no processo decisório relativo aos recursos hídricos;

- em segundo, o reconhecimento da bacia hidrográfica ou bacia de drenagem como a área de planejamento, de negociação e de intervenção na gestão global dos recursos hídricos.

A Lei nº 10.350/94, institui, regulamentando o Artigo 171 da Constituição Estadual, o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), integrado ao Sistema Nacional de Gerenciamento, adotando as bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo, com vistas a promover:

- a melhoria da qualidade dos recursos hídricos do estado;

- regular o abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas.

Destacam-se dois momentos importantes da ação gerencial do estado em relação aos recursos hídricos: o plano estadual de recursos hídricos, como forma de consubstanciar os objetos e princípios da política estadual, através da fixação de objetivos estratégicos para todo o estado; e os planos de bacia hidrográfica, expressão da vontade das regiões (comitês), através da definição de objetivos de qualidade e da fixação de prazos para seu cumprimento.

O Rio Grande do Sul, através da Lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000, instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, colocando-se, de maneira arrojada, na vanguarda das ações que envolvem o gerenciamento dos recursos naturais e o gerenciamento das águas, tratado no Art. 121 - Em conformidade com o disposto na Constituição Estadual, no Art. 171, o gerenciamento das águas pelo poder público estadual será levado a cabo pelo Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), com base na Política Estadual de Recursos Hídricos.

Para CAVALCANTI et al. (2001), não existe governabilidade ambiental sem negociação, e não existe negociação sem espaços aptos para uma participação baseada numa ação comunicativa eficiente, em que os melhores argumentos tenham uma chance real de prevalecer frente às visões instrumentais dos atores políticos e econômicos tradicionais.

1.1.2.2 – Leis complementares – faixas de proteção

As faixas de proteção ou matas ciliares segundo FOLETO & ORTH (2001) têm papel fundamental na preservação das águas, e por isso devem-se buscar subsídios na legislação para a preservação e conservação das que ainda existem e recuperação das que já foram retiradas.

Quando não existir legislação específica sobre as faixas de proteção, podem-se, segundo MOTA (1995), adotar as recomendações do Código Florestal, para cursos d'água, e da Resolução nº 004, de 18 de setembro de 1985, do CONAMA/86, para lagoas e outros reservatórios.

De acordo com o Código Florestal Brasileiro – Lei nº 4.771/65 e Medida Provisória nº 2.166/2001 –, as florestas existentes no território e as demais formas de vegetação, reconhecidas como de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação, em geral, e esta lei, especialmente, estabelecem. As ações ou omissões contrárias às disposições desta lei na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento previsto no art. 225, inciso II, do Código de Processo Civil.

Consideram-se, segundo o Código Florestal, como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação naturais situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal, cuja largura mínima seja de:

- 30 metros para cursos d'água de menos de 10 metros de largura;
- 50 metros para cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;
- 50 m ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de águas naturais ou artificiais, com espelho d'água de até 25 ha;
- nas nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados "olho de água" qualquer que seja a situação topográfica, num raio mínimo de 50 m de largura;
- nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45%, equivalentes a 100% na linha de maior declive.

Para DE BIASE (1992) as áreas > 47% de declividade devem ser consideradas como de preservação permanente, pois com a ocupação destas áreas ocorre uma aceleração dos processos erosivos. E CARPIGANI (1971) recomenda a adoção de uma faixa sanitária de proteção, para lagos e reservatórios, com largura mínima de 50 metros, a partir da cota máxima de inundação em geral, na qual será disciplinado o uso do solo, não sendo permitidas atividades que resultem na poluição. Já BRANCO & ROCHA (1977) sugerem uma faixa de segurança sanitária em torno de reservatórios de acumulação de águas potáveis, com 30 metros, largura essa medida em projeção, e tal que, nesta faixa, sejam criadas condições desfavoráveis ao transporte de materiais por meio de rolamento.

Enquanto que para MOTA (1995), parece razoável a adoção de faixas de preservação sanitária em torno de 30 a 50 metros, uma vez que se situa nesta faixa a distância máxima percorrida pelos microorganismos percolando no subsolo. Cuidados especiais também devem ser observados no uso e ocupação de algumas áreas ambientais. São as chamadas áreas ambientais “críticas”, cuja ocupação desordenada resulta sempre em problemas ambientais. As principais áreas são: áreas marginais aos recursos hídricos superficiais; terrenos de encostas; áreas de vegetação nativa; áreas alagadas; áreas de recarga de aquíferos; outras áreas especiais: estuários, manguezais, dunas, terrenos com solos problemáticos, etc.

Segundo o Código Florestal – Lei nº 4.771/65 e Medida Provisória nº 2.166/01 –, a supressão de vegetação em área de preservação permanente só será admitida em casos de utilidade pública ou de interesse sociais, devidamente, caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando não existir outra alternativa técnica ao empreendimento proposto. A supressão da vegetação definida como de preservação permanente dependerá de autorização do órgão ambiental competente, com anuência, quando couber, dos órgãos federais, estaduais ou municipais de meio ambiente.

A União, diretamente, através do órgão executivo específico IBAMA, ou em convênio com os estados e municípios, fiscaliza a aplicação de normas do Código Florestal, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis. Nas áreas urbanas, a fiscalização das áreas de preservação permanente é da competência dos municípios, atuando a União supletivamente.

2 – CONTEXTO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A água, pelo importante papel que desempenha no processo de desenvolvimento econômico e social, é um bem econômico de expressivo valor, podendo ser foco de conflitos entre seus usuários potenciais. A gestão integrada dos recursos hídrico, essencial para o aproveitamento racional da água, deve seguir um modelo que reconheça a necessidade de descentralização do processo decisório, para contemplar adequadamente as diversidades e peculiaridades físicas, sociais, econômicas, culturais e políticas, tanto locais, municipais como regionais e estaduais.

Nos processos decisórios de gestão de recursos hídricos, é importante a participação das comunidades envolvidas, de forma a viabilizar as ações necessárias e assegurar sua continuidade. Além de conhecer a estrutura dos sistemas responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, na seqüência será apresentado o contexto da gestão dos recursos hídricos no Brasil, a estrutura do Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos – SERH - no Rio Grande do Sul, a estrutura da Secretaria Municipal de Gestão Ambiental de Santa Maria/RS, do Comitê de Gerenciamento dos Rios Vacacaí e Vacacaí- Mirim

A necessidade da gestão das águas decorre da complexidade de usos a que é destinado, o que deverá aumentar substancialmente com as pressões das futuras demandas. Estas pressões serão motivadas por diversos fatores, dentre eles; desenvolvimento econômico, aumento populacional, pressões regionais, mudanças tecnológicas e sociais, e urbanização.

2.1 – Gestão dos recursos hídricos no Brasil

Para SILVA et al (2000-A) e HENKES (2002), a preocupação com a gestão de recursos hídricos no Brasil aparece de forma incipiente já na primeira metade do século passado, com o Código das Águas. Este código garantiu o desenvolvimento do setor elétrico, com o aproveitamento do potencial hidráulico para a geração de eletricidade. No entanto, só em 1997 aparece a Lei 9.433, que trata da estruturação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SERH), definindo claramente os seus instrumentos de planejamento e gestão. Paralelamente, estruturam-se políticas estaduais de recursos hídricos em muitos estados brasileiros, sendo que alguns são anteriores à própria política nacional, como é o caso do RS (Lei 10.350/94).

Para LANNA et al (1990), gerenciamento de recursos hídricos é o conjunto de ações governamentais destinadas a regular os usos dos recursos hídricos e a avaliar a conformidade da situação com os princípios doutrinários estabelecidos pela Política dos Recursos Hídricos.

2.2 – A gestão dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul através da Lei 10.350/94 constituiu-se em um dos estados pioneiros na definição de um sistema de gestão de recursos hídricos, descentralizado e participativo em que os comitês de bacia são chamados a desempenhar papel central. Segundo CÁNEPA et al (2001) a mobilização para a gestão dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul iniciou na segunda metade da década de 80.

Na esfera federal segundo CÁNEPA et al (2001) três fatos contribuíram para a mobilização da sociedade no sentido de desencadear o processo de elaboração da lei estadual de recursos hídricos: primeiro começa a se esboçar no país, a idéia de gestão por bacias hidrográficas, a partir da experiência de países como França, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos; segundo a iniciativa do governo de criar por Decreto em 1982 o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, tendo à frente o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul - CONRHIRGS. De acordo com o Decreto os comitês seriam de dois tipos segundo GRASSI & CÁNEPA (2000): comitê executivo composto por órgãos do governo e comitê consultivo composto por entidades não governamentais. Alguns comitês foram instalados, mas não funcionaram; o terceiro fato foi à realização do Seminário

Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, realizado em Brasília em 1983. Este evento deflagrou em escala nacional uns debates sobre a gestão dos recursos hídricos.

Em paralelo a essas iniciativas a sociedade no âmbito federal também começa a se mobilizar. Nas décadas de 70 e 80 ocorre o crescimento dos movimentos ambientalistas preocupados com a degradação ambiental, especialmente dos corpos d'água. De acordo com GRASSI & CÂNEPA (2000) é neste contexto que surgem os Comitês do Rio dos Sinos em 1987 que contou desde o início com o apoio da UNISINOS – Universidade do Vale dos Sinos -, e o do Rio Gravataí que em 1988 contou com o apoio da METROPLAN – Fundação Metropolitana de Planejamento.

Na gestão dos recursos hídricos, a grande inovação que a Política Estadual de Recursos Hídricos trouxe foi considerar os princípios de usos múltiplos e de descentralização e participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos.

A estrutura administrativa de gestão dos recursos hídricos no estado do RS é composta segundo CANEPA & GRASSI (2000), pelo Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), do qual participam as seguintes instituições:

CRH (Conselho de Recursos Hídricos): instância deliberativa superior do SERH que tem como presidente o Secretário Estadual do Meio Ambiente, responsável: pela formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos; por apreciar e acompanhar o Plano Estadual de recursos Hídricos; por aprovar os Relatórios Anuais sobre o estado dos Recursos Hídricos, critérios de outorga e os regimentos dos comitês de bacias; por dirimir em última instância, conflitos sobre os usos das águas; e por representar o governo na área.

DRH (Departamento de Recursos Hídricos): o órgão integrador do SERH que faz parte da estrutura da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, é responsável: por elaborar o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos; por coordenar e acompanhar a execução deste; por exercer o poder de outorga quantitativo e propor alterações nos critérios de outorga; por elaborar Relatório Anual de Recursos Hídricos e assistir tecnicamente o Conselho de Recursos Hídricos.

FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental): como órgão ambiental do Estado, integra o Sistema na qualidade de responsável: pela outorga qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos; pelo monitoramento da qualidade dos corpos receptores; pelo auxílio na elaboração das propostas do Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos de Bacias definitivos.

ARH (Agências de Regiões Hidrográficas): órgãos técnicos a serviço do Sistema, em geral e dos Comitês de Bacia em particular, a fim de que possam decidir sobre as intervenções e os preços a serem cobradas pelas águas, com base em alternativas

tecnicamente factíveis e bem delineadas. Ainda não foram criadas no RS, estão previstas três Agências do Uruguai, do Guaíba e do Litoral.

CGBH (Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas), estabelecem o ritmo das intervenções necessárias ao desenvolvimento dos recursos hídricos. Seu trabalho compreende a gestão de padrões de qualidade a atingir nos corpos d'água da bacia, bem como o preço da água em seus diversos usos, para financiar as intervenções necessárias.

Como funciona a Lei 10.350/94, segundo CANEPA & GRASSI (2000).

Os Comitês com auxílio das ARH preparam a proposta de enquadramento, cabendo a FEPAM a aprovação ou não do enquadramento, na seqüência cada CGBH com o auxílio da ARH elabora a proposta do Plano de Bacia Hidrográfica. O DRH, com o auxílio da ARH consolida todas as propostas dos CGBHs e elabora a proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), quando aprovada pelo CRH é enviado ao Executivo Estadual que encaminha a Assembléia Legislativa (AL). Uma vez aprovado o PERH pela AL, transformado em Lei, suas disposições passam a ser para todos os CGBH.

Cada CGBH com o auxílio da ARH ajusta sua proposta de Plano, estabelecendo o Plano de Bacia definitivo. Neste Plano deverá ser detalhada a intervenção, cronograma de custos, bem como valores a serem cobrados pelos usos das águas, necessários para o financiamento das intervenções.

Cada ARH arrecada e canalizam os recursos financeiros acordados, respeitando o princípio de que aquilo que é arrecadado em cada bacia deverá ser reaplicado na mesma.

Concomitante com o estabelecimento e a execução do PERH e dos PBHs, o DRH e a FEPAM procedem a outorga qualiquantitativa dos usos dos recursos hídricos.

Caberá ao Poder Público Estadual através da FEPAM e do DRH, auxiliados pelas ARHs, o monitoramento dos recursos hídricos do Estado. O DRH, com o auxílio da FEPAM e das ARH, e ouvidos os CGBH, elaborar o Relatório Anual dos Recursos Hídricos (RARH), o qual é aprovado pelo CRH/RS publicado e divulgado.

No Rio Grande do Sul, a implantação do SERH – Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – deu um grande impulso ao planejamento estratégico e à gestão das águas no estado. A sua implantação se dá de forma descentralizada e participativa sendo 23 bacias hidrográficas as unidades de planejamento e intervenção, e os respectivos comitês de bacia responsáveis pela definição dos objetivos de qualidade da água e aprovação do plano de bacia. Os planos de bacia são instrumentos que balizam a implantação da outorga do uso da água e define, na bacia hidrográfica, a aplicação dos

recursos financeiros oriundos do estabelecimento da cobrança pelo uso da água. Atualmente, ainda não existe, no estado do RS, cobrança pelo uso da água.

A SEMA – Secretária Estadual de Meio Ambiente disponibiliza estudos em seu site (www.sema.gov.br) sobre os comitês de bacias hidrográficas do: Gravataí, Sinos, Cai, Taquari, Antas, Alto Jacuí, Vacacaí e Vacacaí-Mirim, Baixo Jacuí, Lago Guaíba e do Pardo. Estes estudos referem-se à Localização (mapa), províncias geomorfológicas, população da bacia, área de drenagem, precipitação e evapotranspiração média anual, vazão média mais próxima à foz, unidades de conservação, situação do SERH (composição dos comitês) disponibilidade hídrica superficial e subterrânea, principais usos consuntivos e não consuntivos, principais conflitos de uso, áreas críticas e estratégias. A outorga já está sendo realizada em algumas bacias, no entanto para a bacia do rio Vacacaí e Vacacaí Mirim está em análise o uso para a irrigação.

Outro fator que vem contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento estratégico e da gestão das águas no Rio Grande do Sul é a integração do SISEPRA (Sistema Estadual de Proteção Ambiental) ao SERH. Esta integração constitui-se em um elemento fundamental para a definição e implantação das políticas públicas na área ambiental, pois é impossível separar as políticas de gestão da água das do ambiente. Esta integração deve ocorrer através do estabelecimento de estratégias regionais que articulem os seus principais instrumentos, como o licenciamento ambiental e a outorga do direito de uso da água.

Segundo SILVA et al (2000), no RS, a SEMA (Secretaria Estadual de Meio Ambiente), criada pela Lei 11.362/99, é a responsável pela coordenação executiva do SISEPRA. A SEMA aglutinou diversos órgãos que anteriormente integravam outras secretarias, como a Fundação Zoobotânica (FZB), o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e o Departamento de Recursos Hídricos (DRH).

Para efetivar a gestão compartilhada e descentralizada das políticas ambientais, a SEMA realiza a CONFEMA (Conferência Estadual do Meio Ambiente), que se caracteriza como o principal fórum para a avaliação e para definições das macro-diretrizes das políticas ambientais estaduais, e, conseqüentemente, para a estruturação do SISEPRA e do SERH. Esta conferência é realizada de dois em dois anos, em todas as 22 regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do Estado.

Sem dúvida, que a consolidação destes sistemas – SISEPRA e SERH – significa um aprimoramento da gestão pública ambiental, compreendendo o reforço institucional e a integração dos órgãos de governo, a descentralização da gestão ambiental e o controle social, exercido pela sociedade civil nos fóruns de participação de caráter consultivo e

deliberativo, como o Conselho Estadual de Meio Ambiente, o Conselho de Recursos Hídricos, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e os Comitês de Bacias.

2.2.1 – Gestão ambiental municipal em Santa Maria/RS

Muito se evoluiu nos últimos anos em termos de leis ambientais, mas os órgãos de gestão, principalmente os municipais, ainda estão em fase de estruturação e consolidação de suas políticas e diretrizes. Contudo, um grande passo já foi dado, e a sociedade começa a participar das decisões, através de seus conselhos municipais e dos comitês de gerenciamento de bacias.

No município de Santa Maria, o CONSEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente –, criado pela Lei Municipal 4.167/98, é paritário, deliberativo e consultivo, fiscalizador e de assessoramento dos poderes municipais, em caráter permanente nas questões referentes ao equilíbrio ecológico e ao combate às agressões ambientais no município de Santa Maria, e é integrante do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente. Este Conselho já exerce grande influência nas decisões das questões ambientais municipais.

A Secretaria Municipal de Gestão Ambiental de Santa Maria foi criada pelo Decreto Executivo 857/01, de 30/11/2001, e a Lei Municipal 4.470/01 dispõem sobre o regulamento. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente está estruturada com uma Diretoria de Qualidade Ambiental e uma Diretoria de Controle Ambiental, que possui a Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização e tem como prioridade inicial das suas ações o caráter educativo e informativo.

O Licenciamento Ambiental é o processo que visa a gerir ações de regularização de atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras, de impacto local, definidas pela Resolução 05 do CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente. O serviço de fiscalização atua de forma preventiva, notificando os responsáveis por atividades constantes na Resolução 05 do Conselho Estadual de Meio Ambiente.

A Diretoria de Controle Ambiental já exerce o processo de licenciamento ambiental nos casos previstos; a FEPAM habilitou o município a licenciar as atividades que causem impactos ambientais locais. Com isso, torna-se imprescindível que a administração municipal trabalhe de forma integrada com o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim. O Comitê inclusive já esta promovendo reuniões, para promover discussões e troca de informações junto aos municípios que estão realizando os licenciamentos ambientais.

2.2.2 – O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim

A Política Estadual de Recursos Hídricos, em seu Art. 12, define que: “em cada bacia hidrográfica será instituído um comitê de gerenciamento, ao qual caberá a coordenação programática das atividades dos agentes públicos e privados, relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando, no âmbito espacial de sua respectiva bacia, as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a crescente melhoria da qualidade dos corpos d’água”.

A bacia hidrográfica do rio Vacacaí-Mirim a montante da RS 287 é gerenciada pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim. A criação do Comitê ocorreu pelo Decreto Estadual nº 39.639, de 28/07/99, integrando o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e regido por Regimento Interno, publicado no Diário Oficial do Estado, em 1º de junho de 2000. O Comitê foi instalado em Santa Maria, no dia 16/09/1999, com a posse da diretoria em audiência pública.

A bacia hidrográfica dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim situa-se no estado do Rio Grande do Sul, sendo uma das principais contribuintes da margem direita do Rio Jacuí, na Região Hidrográfica do Guaíba. A área da bacia dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim é de aproximadamente 11.150km². Os 16 municípios que, total ou parcialmente, fazem parte da bacia hidrográfica são: Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul, Dilermando de Aguiar, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Júlio de Castilhos, Lavras do Sul, Restinga Seca, Santa Margarida do Sul, Santa Maria, São Gabriel, São João do Polêsine, São Sepé, Silveira Martins e Vila Nova do Sul.

O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim é composto por representantes da União, dos estados, dos municípios, dos usuários da água e de entidades civis, na seguinte proporção:

- 40% de representantes dos usuários da água: esgotamento sanitário e drenagem urbana (3 vagas), agricultura e pecuária (5 vagas), indústria e mineração (1 vaga), abastecimento público (3 vagas), pesca, esporte e lazer (2 vagas);

- 40% de representantes da população da bacia/comunidade: organizações comunitárias e clubes de serviços (4 vagas), organizações ambientalistas (2 vagas), associações técnico-científicas (2 vagas), instituições de ensino superior e pesquisa (2 vagas), legislativos municipais (3 vagas), organizações sindicais (1 vaga); e

- 20% de representantes de diversos órgãos da administração direta federal e estadual que estejam relacionados aos recursos hídricos.

A composição do Comitê foi institucionalizada pelo decreto que o criou, com 35 entidades-membro titulares e 35 entidades-membro suplentes. As entidades-membro – representantes dos usuários da água e da população da bacia – são eleitas por seus pares,

em colégio constituído pelas entidades inscritas junto à Comissão Eleitoral e por ela consideradas aptas, sendo permitida a reeleição.

Para GRASSI & CÁNEPA (2000), os comitês deverão priorizar o planejamento como modo de atuação, expresso na Lei, que determina que vários passos sejam seguidos:

- a definição de objetivos de qualidade e quantidade a serem atingidos e conservados, traduzidos no processo de enquadramento legal das águas em classe de uso;

- a elaboração do plano de bacia que corresponderá ao caminho para atingir aqueles objetivos e a fixação dos critérios e dos parâmetros para a aplicação dos instrumentos de gestão (outorga e cobrança);

- o acompanhamento e a fiscalização dos procedimentos gerenciais e a avaliação continuada dos resultados, assim como a mediação, em todos os passos, nas negociações entre partes e entre os interesses particulares e os coletivos, e ainda a garantia da publicização de todo o processo.

Com isso, os comitês têm a previsão de uma atuação permanente e renovada.

Para MOREIRA (2001) a sociedade, para participar de um conselho ou de um comitê, precisa de conhecimento. Entretanto, para reconhecer a importância dos instrumentos, entender que o que se faz no comitê é deliberar, e que isso tem conseqüências, e compreender o que é melhor para a bacia hidrográfica, é necessários o conhecimento integrado sobre meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento sustentável. É preciso saber o que está sendo discutido e as conseqüências do que será deliberado.

A articulação das instituições estaduais e federais dentro do Sistema Nacional de Recursos Hídricos ocorre lentamente, isso se deve basicamente a forma ainda rudimentar em que se encontra a estruturação dos sistemas estaduais e federais. No entanto deve-se considerar que iniciativas e avanços que foram realizados segundo HENKES (2002). Neste sentido, pode-se citar: a criação de comitês de bacia hidrográfica em várias bacias brasileiras, representando assim a conscientização da importância e da necessidade da gestão dos recursos hídricos e da mobilização entre usuários, sociedade civil e órgãos públicos; a criação da ANA – Agência Nacional da Água; o incremento pelas agências de fomento (CAPES e CNPq) dos investimentos destinados à pesquisa científica no setor hídrico, em decorrência das compensações financeiras, previstas na Lei 9.993/00, pela utilização dos recursos hídricos; a realização, em várias bacias hidrográficas, de cursos de capacitação em “gestão de recursos hídricos”, os quais têm como público alvo usuários, estudantes, membros da sociedade civil, o que demonstra uma nova concepção e postura dos órgãos governamentais federais em relação ao tema e sua difusão; o aumento da

mobilização e da participação da sociedade civil na gestão hídrica; e novos investimentos no setor proporcionando a despoluição de rios e a criação de estações de tratamento de efluentes.

A diversidade de usos e a demanda cada vez maior de água fizeram com que houvesse uma mudança nos tradicionais modelos de gestão da água, que priorizavam alguns setores em detrimento de outros. Atualmente, a gestão caracteriza-se pela descentralização e pela participação.

A nova concepção de que todos são responsáveis pelo ambiente e devem participar das decisões a ele pertinentes coloca a todos como atores ativos do processo de gestão. Essa situação exige que se tenha conhecimento sobre o que ocorre no ambiente em que se vive, sobre os problemas e suas soluções, para que se possa participar de maneira consciente do processo de gestão.

Conhecer como se estrutura a gestão dos recursos hídricos no Brasil, no Rio Grande do Sul e a gestão ambiental no município, bem como o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim é importante uma vez em que há necessidade da participação e do comprometimento de todo o capital humano, principalmente dos componentes do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica que representam a comunidade.

Um dos desafios dos gestores refere-se à capacitação dos representantes da sociedade civil, para o desempenho da sua representação com plenitude.

Hoje a preocupação com os problemas ambientais ocorre no âmbito mundial, existindo já inúmeras organizações de defesa do meio ambiente em diversas partes do mundo e, inclusive, partidos políticos bastante representativos.

Mas, enquanto o homem não tiver consciência de que é parte integrante do meio e de que as mudanças dependem dele – indivíduo –, pouco se irá evoluir nesta questão. O grande desafio está justamente em mudar os atuais paradigmas ambientais. O homem precisa mudar internamente para que o resultado apareça no ambiente externo. E este passa a ser um desafio para os gestores: trabalhar no sentido de conscientizar a população e com isso mudar sua postura frente às questões ambientais.

REFERÊNCIAS

BALARINE, O. F. O. Projeto Santa Maria: a cobrança como instrumento de gestão da águas. **Ciência & Ambiente**, n. 21, Jul. /Dez., 2000.

BRANCO, S. M. & ROCHA, A. A. **Poluição, proteção e usos múltiplos de represas**. São Paulo: Blucher, CETESB, 1977.

- CANEPA et al. **Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul**: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas. Porto Alegre: Taquari Antas, 2001.
- CANEPA, E. M. & GRASSI, L. A. T. A lei das águas no Rio Grande do Sul: no caminho do desenvolvimento sustentável. **Ciência & Ambiente**, n. 21, Jul./Dez., 2000.
- CARPIGIANI, U. **Preservação de recursos naturais: suporte técnico para legislação**. São Paulo, 1971. Tese (Doutorado) - Faculdade de Saúde Pública, USP, 1971.
- CAVALCANTI, C. et al. **Meio ambiente desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- DE BIASI, M. **A carta clinográfica**: os métodos de representação e sua confecção. São Paulo: EDUSP, 1992.
- FOLETO, E. M.. & ORTH, D. M. Mapa de conflito de usos da terra segundo a legislação ambiental. In: X Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada. 2001, Recife. **Anais...** Recife, 2001.
- GRASSI, L. A. T. & CANEPA, E. M. Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: uma experiência histórica. **Ciência & Ambiente**, n. 21, Jul. /Dez., 2000.
- HENKES, S. L. **Gestão dos recursos hídricos: acertos e erros na bacia hidrográfica do rio Itajaí**. Florianópolis, 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.
- LANNA, A. E. L et al. **Gerenciamento de recursos hídricos, conceitos, críticas e recomendações**. Boletim Informativo ABRH, n. 43. 1990.
- MOREIRA, M. M. A. A política Nacional de Recursos Hídricos: avanços recentes e novos desafios In FELICIDADE, N. et al. **Usos e gestão dos recursos hídricos no Brasil**. São Carlos: RIMA, 2001.
- MOTA, S. **Preservação e conservação de recursos hídricos**. Rio de Janeiro: ABES, 1995.
- PIRES, C. L. F. Hidrologia e gestão de recursos hídricos. Florianópolis: **Curso de atualização na área de meio ambiente**, Programa 5. Instituto Ecológico Aqualung, 2002.
- SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, N. L. et al. Meio ambiente água: perspectivas de gestão integrada no RS. **Ciência & Ambiente**, n. 21, Jul. /Dez., 2000.