

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**

**JUNHO DE 2000**



**O ARRANJO INSTITUCIONAL PROPOSTO  
PARA A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS  
DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO  
PARAÍBA DO SUL**

*Adriana de Mello Luchini*

**CADERNOS EBAP**  
*Nº 104*

**Rio de Janeiro – Brasil**

## **CADERNOS EBAP**

Publicação da **ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** da **FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS** para divulgação, em caráter preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre Administração Pública e de Empresas.

## **DIRETOR DA EBAP**

Bianor Scelza Cavalcanti

## **CHEFE DO CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**

Deborah Moraes Zouain

## **EDITORA**

Deborah Moraes Zouain

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

## **CORRESPONDÊNCIA**

### ***CADERNOS EBAP***

Praia de Botafogo, 190 – Sala 426 – J  
Botafogo – Rio de Janeiro  
22253-900

**Telefones:** (21) 559-5775 / 5774 - 551-8051

**Fax:** (21) 551-8051



**Prezado Leitor,**

Faça já sua assinatura dos CADERNOS EBAP por R\$ 18,00 e receba ao longo do ano 06 (seis) exemplares. Você terá sem dúvida, a oportunidade de refletir sobre importantes temas da Administração Pública Brasileira.

*A Editora*

✂ ..... Corte aqui .....

✂

<div data-bbox="599 732 756 950" style="border: 1px solid black; width: 95px; height: 96px; margin: 0 auto;"></div> <p><b>CADERNOS EBAP</b></p> <p>Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas</p> <p>Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa Praia de Botafogo, 190 – Sala 426 J Botafogo – Rio de Janeiro 22253-900</p>	<p><b>CADASTRO: CADERNOS EBAP</b></p> <p>Nome:.....</p> <p>Instituição:.....</p> <p>Endereço: .....</p> <p>Cidade:.....</p> <p>País: .....</p> <p>Código Postal:.....</p> <p><b>Data:</b> ..... /...../.....</p> <p><b>Assinatura:</b>.....</p>
---	--

✂ ..... Corte aqui .....



**F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS**

---

**REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
- RAP -**

---

**ASSINATURA DE REVISTA TÉCNICO-ACADÊMICA INDICA  
PROFISSIONALISMO**

**VOCÊ TERÁ A OPORTUNIDADE DE LER IMPORTANTES MATÉRIAS SOBRE:**

- *GESTÃO INTEGRADA DE PROGRAMAS PÚBLICOS*
- *POLÍTICAS PÚBLICAS: SAÚDE, SOCIAL, MEIO AMBIENTE ETC.*
- *PROCESSO DECISÓRIO*
- *GERÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS*
- *ESTADO EMPRESÁRIO*

**VISITE A LIVRARIA DA FGV  
DISPOMOS DE NÚMEROS AVULSOS**

---

**INFORMAÇÕES E ASSINATURAS**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EBAP  
PRAIA DE BOTAFOGO, 190 – 4º ANDAR**

**Tel: 559-5775  
551-8051**

# **O Arranjo Institucional Proposto para a Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**

Adriana de Mello Luchini \*

Sumário: 1. Introdução; 2. Evolução jurídica-institucional da gestão das águas da bacia; 3. A gestão dos recursos hídricos no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Minas Gerais; 3.1. O Estado do Rio de Janeiro; 3.2. O Estado de São Paulo; 3.3. O Estado de Minas Gerais; 4. Considerações Finais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da Água; Modelo

As ações predatórias comumente praticadas na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul; cujas águas são responsáveis pelo abastecimento de parte significativa dos habitantes de SP, RJ e MG, vêm oferecendo sérios riscos à sobrevivência futura na região. Diante desta realidade, alguns esforços foram iniciados no sentido de promover a gestão racional dos recursos hídricos da referida bacia. Como resultados, foram criados o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP); o Comitê Paulista e o Consórcio do Rio Muriaé. As três organizações vêm contribuindo para a mais adequada gestão do Paraíba do Sul, sendo dotadas de grande representatividade e capacidade de motivação da sociedade para o equacionamento dos problemas relativos ao uso da água. Com a promulgação da Lei 9.433/97, a gestão das águas do Paraíba passará por um processo de reorganização; o qual obviamente estará atento à necessidade de aproveitar as organizações que já atuam na bacia. Este artigo analisa o arranjo institucional proposto para gestão dos recursos hídricos do rio Paraíba do Sul.

## **1. Introdução**

A bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul banha cerca de 160 municípios e possui população residente estimada em 4.800.000 habitantes. Suas águas são responsáveis pelo abastecimento de parte significativa dos habitantes de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o Paraíba do Sul é responsável pelo

---

*\* Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas. Endereço: Praia de Botafogo, 190 – sala 426 b, Rio de Janeiro, CEP 22250-040, tel. 21 559-5749, fax: 551-4349, e-mail ebluchia@fgv.br*

abastecimento da população fluminense, que gira em torno de 2.400.000 habitantes; e de parte da população carioca e metropolitana.

Além do abastecimento, as águas do rio Paraíba do Sul são usadas também como receptoras de contribuições de esgotos sanitários “in natura” de todas as concentrações urbanas fluminenses e dos despejos industriais de quase 700 indústrias de pequeno, médio e grande porte, com destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Dupont do Brasil, Companhia Siderúrgica Barbará, Cyanamid e outras (CAMPOS, 1997).

Não bastasse a intensidade de utilização de suas águas, o rio Paraíba do Sul vem sendo ameaçado pelo desmatamento, pela extração de areia para a construção civil sem o devido controle ambiental, por acidentes com o transporte de cargas tóxicas, pela devastação da mata ciliar, pelo uso indevido e não controlado de fertilizantes e agrotóxicos, etc.

Portanto, é fundamental a formulação de estratégias para uma efetiva gestão das águas do Paraíba do Sul, de forma que os diferentes usos possam ser compatibilizados e que a degradação de suas águas seja minimizada.

## **2. Evolução jurídica-institucional da gestão das águas da bacia**

Os primeiros esforços em direção a uma gestão mais adequada dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul tiveram início com a criação dos Decretos 1.413 e 79.389.

O Decreto-Lei Nº 1.413 foi sancionado em 14 de agosto de 1975 e dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente.

O Decreto Nº 79.389 foi sancionado em 03 de outubro de 1975 e dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial, de que trata o decreto anterior e dá outras providências.

No Decreto 79.389 há citação específica à bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul no que se refere as chamadas “áreas críticas de poluição” relacionados pelo II PND.

Após três anos de sanção desses decretos, foi instituído, através da Portaria Interministerial nº 90, de 29 de março de 1978, o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacia Hidrográfica (CEEIBH). O objetivo básico desse comitê era acompanhar a “utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, no sentido de obter o

aproveitamento múltiplo de cada uma, e minimizar as consequências nocivas à ecologia da região”.

Para fortalecer as ações do CEEIBH foram constituídos um conjunto de comitês, dentre estes, o Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEEIVAP).

O CEEIVAP tinha caráter consultivo e destinava-se a apoiar o CEEIBH na realização de estudos, projetos e obras em sua área de atuação. Tal como os demais comitês criados, o CEEIVAP era constituído apenas por entidades públicas.

Em 1989 o CEEIVAP solicita à embaixada da França e ao antigo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), a extensão da experiência do Projeto Rio Doce para a bacia do Paraíba do Sul.

O Projeto Rio Doce consistia, em linhas gerais, num acordo de cooperação técnica entre Brasil e França, no qual este país oferecia orientações para a gestão das águas do Rio Doce.

A extensão dessa experiência para a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul veio a se concretizar em 1991 com a assinatura de um protocolo de intenções e criação, em 1995, da Agência Técnica do Rio Paraíba do Sul, sob coordenação do DNAEE.

Apesar da denominação agência, a Agência Técnica do Paraíba do Sul pouco tinha em comum com as Agências de Água, previstas na Lei 9.433. A Agência Técnica do Rio Paraíba do Sul era uma organização responsável pelos estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos da região. Possuía, portanto, um universo muito mais restrito de competências do que terão as Agências de Água, conforme previsto na lei: atribuições de cobrar pelo uso dos recursos hídricos, gerir os recursos oriundos dessa cobrança, celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços... e todas as demais importantes atribuições dessas organizações. Além disso, a Agência Técnica do Rio Paraíba do Sul não tinha o modelo institucional previsto para as Agências de Água e não contava com a participação dos usuários e da sociedade civil em sua administração. Tal agência parecia ainda refletir o período em que o DNAEE era o principal órgão da estrutura de gestão dos recursos hídricos.<sup>1</sup> Sua extinção ocorreu em junho de 1998.

---

<sup>1</sup> A Agência Técnica do Rio Paraíba do Sul tinha sede na Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM.



Em 1996, já no auge dos debates e estudos sobre gestão integrada de recursos hídricos, o CEEIVAP foi substituído pelo Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP).

O CEIVAP foi instituído pelo Decreto Nº 1.842, de 22 de março de 1996, com a finalidade de promover: 1) no âmbito da gestão de recursos hídricos, a viabilização técnica e econômico-financeira de programas de investimento e a consolidação de políticas de estruturação urbana e regional, visando ao desenvolvimento sustentado da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul; 2) a articulação interestadual, de modo a garantir que as iniciativas regionais de estudos, projetos, programas e planos de ação sejam partes complementares, integradas e consonantes com as diretrizes e prioridades que vierem a ser estabelecidas para a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

As principais atribuições do CEIVAP são: propor o enquadramento dos rios federais da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, em classes de uso, a partir de propostas dos comitês de sub-bacias, submetendo-o à aprovação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); estabelecer níveis de qualidade e de disponibilidade dos recursos hídricos nas regiões de divisas e metas regionais que visem à sua utilização de forma sustentada; propor aos órgãos competentes diretrizes para a outorga, o licenciamento ambiental e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; compatibilizar os planos de sub-bacias; dirimir eventuais divergências sobre os usos dos recursos hídricos no âmbito de sua atuação; propor diretrizes e aprovar propostas para a elaboração do plano de gestão de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

O novo comitê foi formalmente instalado em 18 de dezembro de 1997 no município de Resende – RJ com a posse de seus 39 membros: três representantes do Governo Federal<sup>2</sup>; doze representantes do Estado de Minas Gerais; doze representantes do Estado do Rio de Janeiro; e doze representantes do Estado de São Paulo.<sup>3</sup>

A primeira reunião do CEIVAP ocorreu em 18 de janeiro de 1998. As medidas estabelecidas através dessa reunião foram: a instalação de seis estações automáticas de monitoramento da qualidade da água e; a criação de duas Câmaras Técnicas - uma

---

<sup>2</sup> Um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Um representante do Ministério de Minas e Energia; e um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento.

<sup>3</sup> De acordo com o Artigo 2º do Decreto 1.842, a representação de cada Estado será composta mediante indicações do respectivo Governador, de prefeitos municipais, de entidades da sociedade civil e de usuários de recursos hídricos. estadual.

institucional e outra de Planejamento e Investimento – cada uma composta por dez membros: um representante do Governo Federal e três representantes por Estado.

A câmara de assuntos institucionais foi responsável pela elaboração do regulamento de funcionamento das câmaras técnicas e atualmente vem dedicando seus trabalhos à compatibilização dos estatutos do CEIVAP com a Lei 9.433/97.

As atividades da câmara de planejamento e investimento, por sua vez, estão voltadas para a definição de um conjunto preliminar de investimentos prioritários, incluindo ações estruturais e não estruturais, que possa subsidiar e articular as bancadas legislativas federais e o Conselho Curador e órgãos colegiados do FGTS dos três Estados quanto à inclusão de projetos de interesse da bacia no Orçamento Geral da União – OGU - e nos programas financiados com recursos do FGTS.

Além das câmaras técnicas, o CEIVAP possui também um plenário constituído por entidades governamentais, prefeituras municipais, associações de usuários e representantes da sociedade civil.

A base operacional do CEIVAP – instalações e serviços – foi cedida pelo SENAI de Resende. É no edifício-sede desse órgão que ocorrem as reuniões do Plenário e das Câmaras Técnicas.

Além do CEIVAP, existem outras organizações que atuam na gestão de porções da bacia do rio Paraíba do Sul: o Consórcio Intermunicipal de Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Muriaé - ou simplesmente Consórcio do Rio Muriaé; rio federal afluente do Paraíba do Sul pela margem esquerda de seu curso, banhando os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro; e o Comitê da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e da Serra da Mantiqueira - ou simplesmente Comitê Paulista; que tem como área de atuação uma porção da bacia drenada pelo trecho superior do próprio rio Paraíba do Sul e situada, integralmente, no Estado do São Paulo.

Tal como o CEIVAP, o Comitê Paulista foi criado antes da promulgação da Lei 9.433/97; sua efetiva instalação ocorreu em 25/11/94. Já o Consórcio do Rio Muriaé foi criado em 02/09/97, quando a lei federal tinha oito meses de promulgação mas sem nenhum de seus dispositivos aprovados. As três organizações vêm contribuindo, ainda que com inúmeras limitações, para a mais adequada gestão da bacia do Paraíba do Sul, sendo dotadas, no caso específico do Comitê Paulista e do Consórcio do Rio Muriaé, de grande

representatividade e capacidade de motivação da sociedade para o equacionamento dos problemas relativos ao uso da água. Portanto, a total conformação da gestão dos recursos hídricos dessa região aos princípios da Lei 9.433/97 deverá ocorrer mediante a implementação de um arranjo institucional capaz de aproveitar essas organizações (Projeto BRA/96/017, 1998).

O arranjo institucional proposto e reivindicado pelo Estado de São Paulo parece ser o que melhor atende a essas necessidades. A proposta de São Paulo consiste em operacionalizar como estadual o Comitê Paulista, ou seja, a este comitê seria delegada competência para gerir toda a porção da bacia do rio Paraíba do Sul situada em seu território. A gestão poderia ser efetuada segundo a legislação paulista pertinente, desde que obedecidos "os dispositivos que viessem a ser estabelecidos para a seção de fronteira com o restante da bacia, e ainda fossem ajustados eventuais pagamentos pelas deseconomias causadas à jusante daquela seção" (Projeto BRA/96/017, 1998, p.39).

Se a proposta paulista for aprovada, ela provavelmente será adotada, com algumas especificidades, em toda a bacia do rio Paraíba do Sul: parte significativa do trecho mineiro da bacia tenderá a gerenciar os recursos hídricos de forma integrada com alguns municípios fluminenses, através do Consórcio do Rio Muriaé e da organização de mais dois consórcios intermunicipais - um da bacia do rio Paraíbuna e outro da bacia do rio Pomba. As bacias fluminenses do rio Pirai e da região serrana - correspondentes aos rios Dois Rios/Grande/Negro/Bengala e aos rios Piabanha/Paquequer - tenderão também a constituir e operacionalizar seus comitês e agências. Dessa forma, apenas a região abrangida pelo trecho do rio Paraíba do Sul, entre os municípios de Itatiaia e Barra do Pirai, por não se configurar como uma sub-bacia, ficará - na hipótese de que não seja aprovada a proposta de instituição de comitês de trecho de bacia, apresentada na etapa de regulamentação da lei federal - sob a jurisdição do CEIVAP (Campos, 1998). Entretanto, existirá ainda a alternativa da União mais uma vez delegar, nesse caso ao Estado do Rio de Janeiro, competência para a gestão dos recursos hídricos desse trecho da bacia do rio Paraíba do Sul.

Nesse arranjo institucional, o CEIVAP e sua futura Agência de Água passariam a representar entidades de compatibilização das ações implementadas por Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, devendo se pronunciar principalmente sobre as iniciativas que afetem a mais de um Estado.

Tomando por base a possibilidade de predominar na bacia essa estrutura, vale analisar a situação do Estado do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais no que se refere à formulação de suas legislações de recursos hídricos e à implementação das diretrizes, estratégias e instrumentos previstos nas mesmas. A subseção seguinte dedica-se a esta análise.

### **3. A gestão dos recursos hídricos no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Minas Gerais**

#### ***3.1. O Estado do Rio de Janeiro***

Dos três Estados envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, Rio de Janeiro é o que está mais atrasado quanto ao estabelecimento de uma política estadual de recursos hídricos. Até o momento, seus recursos hídricos são abordados indiretamente através de um conjunto de leis, decretos, portarias e deliberações sobre proteção do meio ambiente.

A fiscalização sobre o cumprimento desses dispositivos é tarefa da Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA); entidade colegiada, integrante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA); que exerce o poder de polícia inerente ao controle da poluição. Para cumprir suas atribuições, a CECA conta com o apoio de quatro órgãos vinculados à SEMA: a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), entidade instituída pelo Poder Público do Estado do Rio de Janeiro, dotada de personalidade jurídica de direito privado, responsável pelo comando e controle das ações intervenientes com o meio ambiente; a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagos (SERLA), criada inicialmente como entidade autárquica e transformada pouco tempo depois em fundação de direito privado, responsável pela gestão dos recursos hídricos; a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF), órgão técnico executor da política florestal do Estado; e o Departamento de Recursos Minerais, autarquia responsável pela promoção do desenvolvimento do setor mineral do Estado do Rio de Janeiro.

Apesar de suas importantes atribuições, todos esses órgãos encontram-se debilitados em decorrência do contínuo e prolongado processo de esvaziamento - perda de quadros técnicos e de meios necessários à sua atuação - que sofreram; fato que tem prejudicado a gestão ambiental no Estado como um todo e vem demandando reformas jurídicas e institucionais.

No caso da água, as tentativas de reforma estão sendo iniciadas. Encontra-se em fase de ante-projeto a legislação sobre o sistema de gestão dos recursos hídricos do Rio de Janeiro. Este documento possui, de forma geral, os mesmos princípios, diretrizes, instrumentos e organizações previstos na Lei 9.433/97. Apenas no que se refere à representatividade dos comitês, às atribuições da SEMA e à arrecadação dos valores correspondentes à cobrança existem algumas particularidades que foram alvos de diversas críticas na ocasião em que o documento foi apresentado à sociedade e que exigirão revisões.

No caso dos comitês, o anteprojeto propõe que o peso de representação dos usuários privados reflita seu impacto sobre os corpos hídricos. Essa medida daria forte poder de decisão aos grandes poluidores, o que iria contra os princípios de uma gestão participativa.

Quanto ao papel da SEMA, o anteprojeto propõe que ela seja responsável, através da CECA e da SERLA, pela outorga dos direitos de uso da água, pela fixação dos valores da cobrança, pela emissão de parecer conclusivo sobre os planos de bacia e pela assistência técnica aos comitês. A Lei 9.433 deixa claro que a gestão deve ocorrer no nível de bacia, pois só dessa forma será possível captar a realidade da região e formular decisões coerentes com essa realidade. Portanto, não se justifica a SEMA ficar com todas essas atribuições, sendo aconselhável que ela fique responsável apenas pelos direitos de outorga. O parecer conclusivo sobre os planos de bacia seria de responsabilidade dos comitês e a assistência técnica necessária a este seria, enquanto não fossem implementadas as agências, realizada por uma unidade executiva de caráter provisório, conforme prevê a própria Lei 9.433. Os estudos para fixação dos valores da cobrança poderiam ser realizados por entidades especializadas contratadas pelo Estado, sendo submetidos à análise e aprovação do comitê.

Por último, o anteprojeto propõe ainda que o total do produto das multas administrativas reverta ao Fundo Estadual de Controle Ambiental (FECAM), sendo contabilizado em conta especial e destinado ao plano de bacia de onde provier. Essa medida pode prejudicar o dinamismo que se espera da gestão de bacia, além de ferir um dos princípios básicos da lei federal: a descentralização. Sem autonomia financeira o Sistema torna-se insustentável.

Levando em consideração a necessidade de revisão desses itens e o tempo requerido para a tramitação de um projeto na Assembleia Legislativa, é possível constatar que a promulgação e a posterior regulamentação da lei estadual sobre recursos hídricos levará

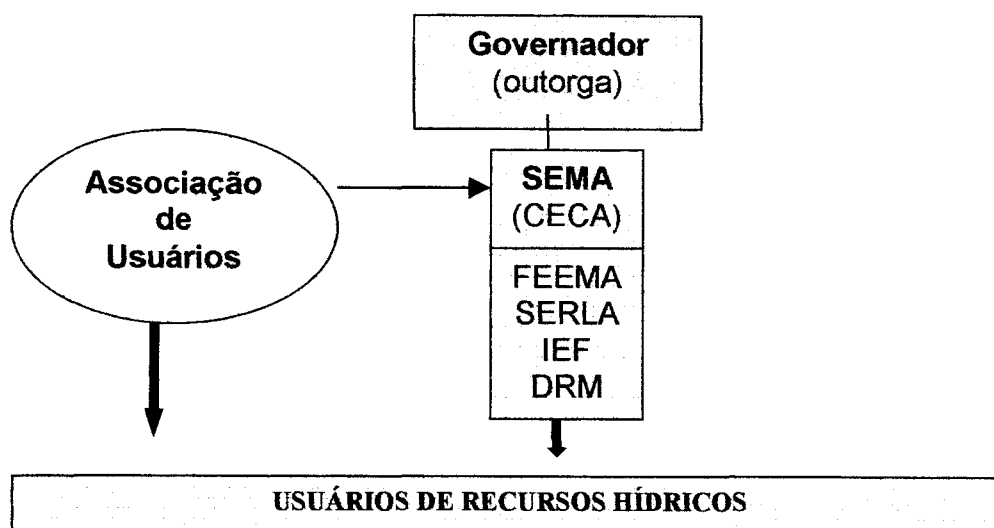
ainda algum tempo. E enquanto isso, a gestão dos recursos hídricos continuará sendo pautada pelas normas legais e pelas instituições em vigor, sendo esperadas, portanto, poucas mudanças.

Numa tentativa de minorar os problemas existentes, a CECA, por meio de sua Deliberação CN nº 3.520, de 25/06/96, instituiu, ainda em caráter experimental, uma estratégia de gestão e controle que considera o critério de qualidade dos sistemas ambientais nas unidades em que se divide o Estado - principalmente em relação à qualidade da água e do ar - e que prevê o apoio de associações de usuários dos recursos ambientais, constituídos em cada uma das regiões, bacias ou sub-bacias do Estado, previamente definidas pela CECA/SEMA (Pojetto BRA/96/017, 1998).

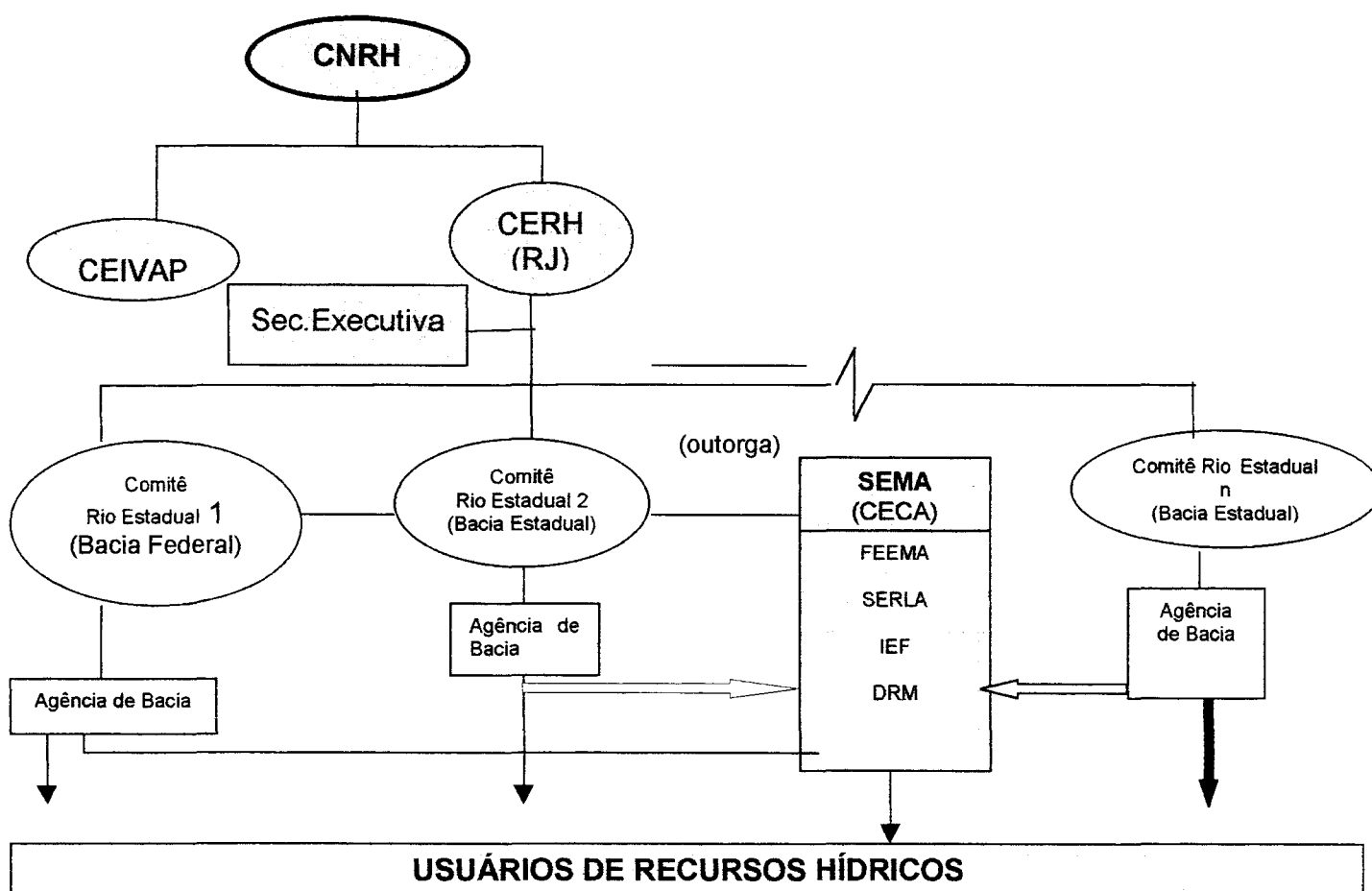
As associações de usuários deverão monitorar continuamente a qualidade do ar e da água em sua respectiva área de atuação, além de promover estudos da dinâmica e da capacidade de assimilação de poluentes, conforme as diretrizes e métodos que serão fixados pelas instituições competentes ou propostos pelos usuários e aprovados pela CECA. Até o momento, duas associações já foram constituídas: o Comitê da Bacia da Baía de Ilha Grande e o Comitê da Bacia da Baía de Sepetiba.

O arranjo institucional proposto pela CECA, através da Deliberação nº 3.520, está ilustrado na figura 1. Este arranjo busca, na realidade, antecipar a participação da sociedade, diante da incapacidade dos órgãos de controle ambiental de desempenhar de forma satisfatória, parte de suas atribuições. É uma importante iniciativa que poderá acarretar mudanças mais rápidas no atual quadro em que se encontra a gestão dos recursos ambientais do Estado e contribuir para agilizar o processo de implementação dos dispositivos previstos na lei estadual, quando esta for regulamentada; uma vez que as associações são os embriões dos comitês e agências. A figura 2 ilustra o arranjo institucional final, elaborado de acordo com o anteprojeto da lei estadual de recursos hídricos.

**Figura 1:** Arranjo transitório para as bacias fluminenses



**Figura 2:** Arranjo final para as bacias fluminenses



Fonte: Projeto BRA/96/017 – MPO/SEPURB/PQA-ABC-PNUD-UFRJ/COPPE

### 3.2. O Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo faz parte do grupo de Estados mais avançados no que se refere à implementação de um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos. O arcabouço legal paulista antecede a própria Lei 9.433 e é constituído dos seguintes dispositivos:

- ▼ **Leis:** Constituição do Estado de São Paulo - Seção II - Dos Recursos Hídricos; Lei nº 6.134/88 - Dispõe sobre a preservação dos depósitos naturais de águas subterrâneas; Lei nº 7.663/91 - Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos; Lei nº 8.275/93 - Cria a Secretaria de Recursos Hídricos.
- ▼ **Decretos:** Decreto nº 27.576/87 - cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Decreto nº 28.489/88 - considera como modelo básico a bacia do rio Piracicaba; Decreto nº 32.954/91 - dispõe sobre a aprovação do primeiro PERH 90/91; Decreto nº 32.955/91 - regulamenta a Lei nº 6.134; Decreto nº 36.787/93 - adapta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Decreto nº 37.300/93 - regulamenta o FEHIDRO; Decreto nº 38.455/94 - dá nova redação ao artigo 2 do Decreto nº 36.787/93; Decreto nº 39.742/94 - dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 36.787/93; Decreto nº 41.258/96 - regulamenta os artigos 9 a 13 da Lei 7.663; Decreto nº 43.022/98 - regulamenta a Lei nº 9.866/97; Decreto nº 43.204/98 - altera dispositivos do Decreto nº 37.300/93; Decreto nº 43.265/98 - dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 36.787/93.
- ▼ **Leis em projeto:** Projeto de Lei nº 20/98 - Dispõe sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

O sistema paulista e o sistema proposto pela lei federal são, em linhas gerais, muito semelhantes. As características específicas do sistema paulista podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

*Implementação de um comitê coordenador* - Além dos Comitês de Bacia, das Agências de Água e do Conselho Estadual, o sistema paulista é constituído também pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI). Como sua denominação indica, as principais atribuições desse comitê são coordenar a elaboração periódica do Plano Estadual de Recursos Hídricos, bem como dos estudos do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.



*Implementação de um Fundo Financeiro* - O suporte financeiro do sistema paulista é dado pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO); cujos recursos provêm de diversas fontes, entre as quais: a cobrança pelo uso da água, a compensação financeira que o Estado recebe em decorrência dos aproveitamentos hidrelétricos ("royalties"), empréstimos nacionais e internacionais, ajuda e cooperação internacional; e retorno e rendimento das operações de crédito do fundo.

O FEHIDRO é supervisionado por um Conselho de Orientação composto por quatro Secretarias de Estado, 4 representantes dos municípios, indicados entre os componentes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, e quatro membros representantes das entidades da sociedade civil.

A decisão sobre o destino dos recursos disponíveis conta com a participação do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos, do Conselho de Orientação do Fundo, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, dos Comitês de Bacia e das Agências de Água. O comitê coordenador elabora anualmente a proposta de rateio dos recursos nas 22 unidades de gerenciamento. Essa proposta toma por base a dimensão da bacia, sua população e o estágio de organização do comitê. A proposta é ratificada pelo Conselho de Orientação do FEHIDRO e, então, submetida à aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. "Simultaneamente, os comitês, com base nas prioridades definidas para a bacia, aprovam os critérios de seleção e hierarquização de projetos a serem financiados." Com a aprovação desses critérios a secretaria executiva do comitê faz a sistematização e hierarquização dos projetos e os submete ao Plenário do Comitê. "Os projetos indicados são, então, encaminhados aos agentes técnicos, para aprovação, a seguir, os proponentes apresentam a documentação financeira das respectivas entidades" (Rocha, 1998, p.12).

*Implementação de um modelo experimental de gestão dos recursos hídricos* - A Lei 7.663/91 estabeleceu que a criação dos Comitês de Bacia em todo o Estado só poderia ocorrer a partir de um ano de experiência da efetiva instalação do Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e do Comitê do Alto Tietê.

*Lei específica para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos* - Encontra-se em fase final de aprovação a lei paulista que trata especificamente da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, definindo os critérios e parâmetros referentes ao cálculo dos valores a serem cobrados.

A proposta paulista de cobrança pelo uso dos recursos hídricos foi elaborada por consultoria do Consórcio CNEC/FIPE. A cobrança abrangerá todos os tipos de uso e terá como objetivo básico a geração de receita; não há motivação para implementar um sistema de cobrança capaz de promover a racionalização do uso através do estabelecimento de preços ótimos ou eficientes (Serôa de Motta, 1998). O cálculo do valor a ser cobrado obedecerá a três referenciais: Preço Unitário Básico (PUB), Preço Unitário Máximo (PUM) e Custo Médio Referencial da Produção Anual (CMR). O valor do PUB é estabelecido para captação, consumo<sup>4</sup> e lançamentos de poluentes.

O Estado de São Paulo é o único que já instituiu comitê de gerenciamento para as águas do Paraíba do Sul que banham seu território. O Comitê do trecho paulista do Rio Paraíba do Sul foi instituído em 1994 e, conforme mencionado em seção anterior, é denominado Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM). O comitê é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo com sede na cidade de Taubaté. Ele congrega 37 municípios e funciona em sistema tripartite - com participação de representantes do Estado, municípios e sociedade civil organizada.

Parte significativa dos recursos necessários às ações do CBH-PSM são provenientes do FEHIDRO. O Fundo "já repassou para o comitê R\$ 2 milhões em contratos assinados, tendo como tomadores unicamente as prefeituras municipais". Dos 21 comitês instituídos no Estado de São Paulo, "o CBH-PSM ficou em 5º lugar em volume de recursos contratados, sendo que o Fundo liberou um total de R\$ 25,4 milhões para todos os colegiados" (Gonzaga Santos, 1998, p.7).

### ***3.3. O Estado de Minas Gerais***

Tal como São Paulo, Minas Gerais também pode ser considerado um Estado adiantado no que se refere à implementação de ações destinadas a promover uma gestão adequada dos recursos hídricos. A lei que instituiu a política de recursos hídricos de Minas Gerais - Lei 11.504 - foi promulgada em 20 de junho de 1994; quase três anos antes da lei federal.

Sob o respaldo da Lei 11.504 foram iniciadas um conjunto de ações efetivas para a criação e instalação dos Comitês de bacias. Em 23 de março de 1998, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais aprovou a criação dos quatro primeiros comitês do

---

<sup>4</sup> Volume captado não retornado.

estado: os Comitês das Bacias Hidrográficas do Rio Paracatu, do Rio Mosquito, do Rio das Velhas e do Rio Verde. Posteriormente, novos comitês foram criados e encontram-se em fase de instalação.

Apesar dos avanços da lei mineira, sua reformulação tornou-se necessária com a promulgação da lei federal. Era preciso incorporar todos os princípios, diretrizes e instrumentos introduzidos por essa última. Dessa forma, foi elaborado um anteprojeto de lei destinado a reformular a lei mineira, o qual deu origem a Lei 13.199, de 29 de janeiro de 1999.

A Lei 13.199/99 é, portanto, a nova lei mineira sobre gestão de recursos hídricos, elaborada em estreita simetria com a lei federal.

O Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais é composto das seguintes organizações: a Secretaria de Estado, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - órgão central coordenador; o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - órgão deliberativo e normativo central; o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) - que, como o próprio nome indica, é a entidade gestora dos recursos hídricos de Minas Gerais; os Comitês de Bacia; os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; as Agências de Bacia.

Apesar da preocupação em manter sintonia com a lei federal, a lei mineira apresenta algumas especificidades; ela estabelece a criação de um conjunto mais amplo de instrumentos. Além dos instrumentos previstos na lei federal, a política de recursos hídricos de Minas Gerais conta também com mais dois instrumentos: o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo e as penalidades decorrentes do descumprimento da lei.

Também são maiores as competências dos Comitês de Bacia, uma vez que também caberá a estas instâncias atribuir a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos para empreendimento de grande porte e com potencial poluidor; essa competência será exercida, todavia, com a superintendência do IGAM.

Por fim, a lei mineira estabelece que os recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão geridos pelo Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento

Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FEHIDRO); criado pela Lei 13.194, de 29 de janeiro de 1999.

#### **4. Considerações finais**

As diversas transformações que vêm marcando a sociedade mundial nas últimas décadas estão conduzindo governos e empresários a implementarem processos de reforma em seus modelos de gestão.

A hierarquia, a especialização, a impessoalidade, as normas, as decisões programadas; características básicas do modelo burocrático de administração, restringem e em muitos casos impedem esses segmentos de atender aos novos anseios da coletividade.

No caso específico do Estado, a cada dia torna-se mais evidente sua incapacidade em cumprir com seu papel básico: o bem estar coletivo; pois, uma vez que a promoção desse bem estar implica acesso por parte de todos a sistemas satisfatórios de saúde, educação, segurança, previdência, emprego e habitação, surge a seguinte questão: como assegurar essas necessidades num contexto de tamanha turbulência?

Ampliar o espaço decisório real da sociedade parece ser a melhor alternativa. A atual conjuntura exige um Estado mais normativo; em vez de executar as diversas funções públicas, ele deve ser capaz de definir papéis, induzir comportamentos e uma nova consciência, e promover alianças com os agentes privados e com a sociedade civil.

Cientes dessa realidade, diversos governos vêm introduzindo ações para flexibilizar sua gestão. O novo modelo de gestão dos recursos hídricos que vem sendo gradativamente difundido e implementado em inúmeros países é um exemplo. A incerteza resultante da escassez de água no mundo vem acarretando a necessidade de introduzir práticas mais flexíveis de gestão desse recurso, passando pela descentralização, integração, participação e financiamento compartilhado; pois somente dessa forma a preocupação com a sustentabilidade será incorporada desde as políticas públicas até as ações dos empresários e dos cidadãos.

Mas, em qualquer sistema de gerenciamento, a introdução de princípios de democratização traz inúmeros desafios; os quais, em última análise, indicam a necessidade de modificações profundas no âmbito cultural do Estado e da Sociedade.

## 5. Referências bibliográficas

BRASIL. Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. p.15, 29.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 2.612, de 3 de junho de 1998. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 1.842, de 22 de março de 1996. Institui o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 39.742, de 23 de dezembro de 1994. Dá nova redação a dispositivos que especifica do Decreto N 36.787, de 18 de maio de 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 79.389, de 03 de outubro de 1975. Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição ambiental.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 1.413, de 14 de agosto de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente.

CAMPOS, Jander Duarte. Programa de investimentos para a recuperação ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, Rio de Janeiro, 1997... *Anais*: p. 10.

MINAS GERAIS. Lei Nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

ROCHA, Rogério Noce. Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul. X SIMPÓSIO SOBRE RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE. Rio de Janeiro: PETROBRÁS, 1998.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE (RJ). Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas. Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Projeto BRA/96/017. MPO/SEPURB/PQA-ABC-PNUD-UFRJ/COPPE. Modelo de Gestão dos Recursos Hídricos. p. 38, 39, 54, dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas. Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Projeto BRA/96/017. MPO/SEPURB/PQA-ABC-PNUD-UFRJ/COPPE. Resumo Executivo. Outubro, 1998.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE (SP). Gestão das águas: 6 anos de percurso. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, p. 65, 72, 74, 1997.

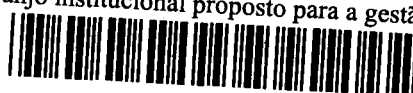
SEROA DA MOTTA, Ronaldo. Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

## BIBLIOTECA

[illegible]

000091142

**Título** O arranjo institucional proposto para a gestão de recursos



00091142