

**Considerações sobre a implementação da Nova Política de Recursos  
Hídricos no Estado do Rio de Janeiro.**

Marcia Cristina Frickmann Young

Escola Nacional de Ciências Estatísticas ENCE/IBGE

[mcfrickmann@ig.com.br](mailto:mcfrickmann@ig.com.br)

[marcia.young@openlink.com.br](mailto:marcia.young@openlink.com.br)

**ABSTRACT**

The objective of this paper is to present the application of a new policy of water resources in Brazil and the formation of a committee of water basins in Rio de Janeiro State.

**Palavras-chave:** *Nova Política Nacional de Recursos Hídricos; Bacias Hidrográficas, Comitês de Bacias Hidrográficas; Código de Águas*

**Introdução**

A utilização racional da água tornou-se um dos maiores desafios para o desenvolvimento dos países nas últimas décadas. Esta preocupação é proveniente da utilização indiscriminada do recurso, vital à manutenção e desenvolvimento da sociedade moderna. O desenvolvimento econômico acelerado levou à exaustão os recursos naturais fundamentais à vida do homem e dos ecossistemas. Assim, a questão da escassez de água doce passou a ser considerada prioritária para a melhoria da qualidade de vida e atribui-se valor inestimável ao livre acesso à água doce.

A elaboração de Políticas Públicas voltadas a preservação do meio ambiente possibilita minimizar os impactos gerados pela industrialização e urbanização aceleradas que modificaram o curso natural dos rios e geraram impactos ambientais irreversíveis causando deficiência hídrica em locais onde

havia água doce em abundância. Assim, a questão da escassez de água doce passou a ser considerada prioritária para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Por outro lado, o crescimento demográfico acentuado e as péssimas condições de sobrevivência dos segmentos mais pobres da população tornaram a água doce um bem ambiental de acesso restrito e caro.

Algumas pesquisas realizadas em países de origem diversa revelam que a água doce, além de mal distribuída pelo planeta, passou a ter a qualidade comprometida para o consumo humano. A crescente degradação ambiental provocada pela poluição hídrica e a ausência de serviços de saneamento básico são responsáveis pelo alarmante aumento da mortalidade infantil ocasionado por doenças de veiculação hídrica.

Alguns países europeus vivenciaram tais situações de intenso comprometimento do recurso em meados do século passado. Diante dos diversos conflitos gerados entre as nações que utilizavam as águas provenientes de uma mesma unidade hidrográfica, surgiram soluções que modificaram a administração do recurso de forma a preservá-lo. Estas iniciativas ensejaram em inovações que surtiram efeito positivo na proteção das águas. Dentre as propostas apresentadas, os Tratados de Cooperação Internacional destacaram-se no contexto institucional promovendo maior integração de forma a garantir o uso da água em condições desejáveis a todos os interessados. Estes acordos são firmados entre países que possuem interesses conflitantes acerca do uso da água. As soluções adotadas buscam promover a *gestão compartilhada* e criar *mecanismos de participação* de todos os interessados na manutenção da qualidade da água, incentivando a *descentralização das decisões* de cunho político.

Atualmente, estima-se que cerca de 300 Tratados Internacionais foram estabelecidos versando sobre o assunto. Este modelo foi adotado em vários países, sendo adaptado a formas variadas.

Seguindo esta tendência, o Brasil trouxe a experiência através do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido com a França, para a gestão integrada da Bacia Hidrográfica do rio Doce. Posteriormente, outras iniciativas

foram implementadas e o modelo brasileiro finalmente foi proposto pela Lei 9.433/97, instituindo a Nova Política de Recursos Hídricos do país.

Até então, a tutela da água apoiava-se no Código de Águas Brasileiro de 1934 e em legislações esparsas. O referido Código, embora considerado instrumento moderno para a época, privilegiou o setor elétrico em detrimento de outros usos do recurso, tornando-se ineficaz e ultrapassado com o passar do tempo. Entretanto, o Código deixou instrumentos importantes para a consolidação dos novos preceitos adotados tais como os institutos da *concessão* e *autorização*, bem como a *outorga pelo direito de uso da água*. O Código de Águas vigorou até a Lei 9.433/97, que vem sendo regulamentada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH.

A Nova Política Brasileira de Recursos Hídricos pressupõe, em linhas gerais, as ações e instrumentos a serem utilizados para garantir a existência da água doce e concede certa flexibilidade aos Estados para organizarem-se internamente. Amparados pela atual Constituição Federal de 1988, os Estados brasileiros passaram a deter a dominialidade das águas doces e a competência para elaborar seus próprios modelos, de acordo com as especificidades locais.

Neste sentido, o Estado do Rio de Janeiro, destacou-se no país por adotar um dos primeiros modelos de gestão das águas através da implementação do Sistema de Gerenciamento Integrado do rio Paraíba do Sul, considerado termo de referência para todo o país. A unidade espacial a qual o rio Paraíba do Sul é proveniente, ou seja, a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, engloba os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, sendo responsável pela produção de água para suprir a necessidade de milhões de pessoas. Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro, diferentemente de São Paulo e Minas Gerais, teve sua Política de Recursos Hídricos estabelecida recentemente através da Lei 3.239/99 e encontra dificuldades relevantes na sua implementação.

O objetivo deste paper é discutir a aplicação da Nova Política Nacional de Recursos Hídricos no Estado do Rio de Janeiro através da formação dos Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais.

Primeiramente, apresenta-se em linhas gerais, o histórico da tutela jurídica das águas brasileiras. Neste sentido, são apontados alguns aspectos do Código de Águas e Legislações afins até o advento da atual Constituição Federal de 1988. Posteriormente, faz-se uma análise comparativa da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) face à Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 3.239/99). Por fim, comenta-se a implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas sob a ótica do Poder Público, principal indutor do processo no Estado do Rio de Janeiro.

### **Histórico da gestão de recursos hídricos**

O histórico legislativo brasileiro versando sobre o tema “Água” é bastante antigo. Pode-se citar as Ordenações do Reino, na forma da Resolução de 17/08/1775; o Alvará de 27/11/1804, e a Consolidação das Leis Cíveis de Teixeira de Freitas. Todos estes institutos mencionavam, em poucos artigos, as normas jurídicas referentes à proteção das águas privadas. As águas não eram objeto de tutela mas já se previa algum tipo de punição à quem as contaminasse.

O Código Civil de 1916 trouxe literalmente a preocupação com a proteção dos recursos hídricos e atribuiu o regime das águas às normas de direito comum.

O principal marco divisório, no entanto, foi o Código de Águas, estabelecido pelo Decreto nº 24.643 de 17/01/1934, que instituiu o quadro normativo que trata especificamente do tema. O Código de Águas abordou a proteção dos recursos hídricos através da regulamentação da apropriação da água principalmente com vistas a sua utilização como fonte geradora de energia elétrica.

O referido Código é considerado mundialmente como das mais completas leis de águas já produzidas, e teve em seus princípios, modelos seguidos por diversos países. O já citado *Princípio Poluidor Pagador*, por

exemplo, introduzido na Europa na década de 70, já era previsto nos artigos 110, 111 e 112, do Código de Águas Brasileiro, conforme cita CRUZ, [p.94]:

Art. 110 – *“Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhe forem impostas nos regulamentos administrativos”;*

Art. 111 – *“Se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que elas se purifiquem, por qualquer processo ou sigam seu esgoto natural”;*

Art.112 – *“Os agricultores ou industriais deverão indenizar a União, os Estados, os Municípios, as corporações, ou os particulares que pelo favor concedido no caso do artigo antecedente, forem lesados”.*

A ausência de normas complementares e a inaplicabilidade de alguns preceitos levaram o Código a cair em desuso. Novas demandas trouxeram alterações significativas para sua aplicação, favorecendo determinados setores econômicos como a produção de energia hidrelétrica.

Porém, não se pode deixar de mencionar que os institutos da *concessão* e *autorização* administrativa foram introduzidos pelo Código de Águas, assim como a implementação da *outorga* para a utilização dos recursos hídricos no Brasil.

Alguns artigos do Código de Águas prevalecem, inobstante a instituição da Nova Política de Recursos Hídricos. Um dos preceitos mais importantes estabelece que *“as águas destinadas a um fim não podem ser aplicadas a outro diverso, sem nova concessão”*, e deve ser interpretado levando-se em consideração à garantia aos múltiplos usos da água.

Em 1979, foi sancionada a Política Nacional de Irrigação, objetivando o aproveitamento racional dos recursos hídricos e o melhor aproveitamento do

solo. Esta política voltava-se à implantação e desenvolvimento de novas práticas para a agricultura irrigada. O referido regulamento ainda está em vigor, e têm seu alcance limitado apenas às águas superficiais de domínio da União pois esta não pode dispor a respeito das águas de domínio estadual, entre as quais estão as subterrâneas.

Posteriormente, deu-se a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, estabelecendo instrumentos voltados à gestão ambiental e a aplicação efetiva do princípio usuário/poluidor pagador. Esta Política inseriu importantes instrumentos obrigatórios de controle e fiscalização do uso dos bens ambientais como o Estudo de Impacto Ambiental, tornando-se marco na modificação dos mecanismos de gestão dos recursos naturais do país.

Em seguida, foi criada a Resolução CONAMA 020/86, estabelecendo para o território brasileiro, 5 classes de uso preponderante para as águas doces, 2 classes para as salobras, 2 classes para as salinas, fixando limites e condições qualitativas para cada classe. O objetivo do enquadramento dos cursos d'água em classes ou categorias de usos é estabelecer o nível de qualidade (ou classe) a ser alcançado e/ou mantido em um corpo hídrico. Em função desta classificação, são firmados programas permanentes de acompanhamento e controle da poluição. Estes programas são firmados pelos órgãos fiscalizadores do meio ambiente, voltados à administração de bacias hidrográficas.

Desta forma, o planejamento da bacia hidrográfica é elaborado com antecedência para compatibilizar a oferta e a demanda de água e para que os usuários dos cursos d'água atinjam as metas previstas em seus respectivos Planos de Bacia Hidrográfica, previsto na nova legislação federal. O Plano de Bacia trata-se de um Plano Diretor voltado aos usos da água e do solo pertencentes a bacia hidrográfica. No Plano de Bacia, define-se *à priori*, as intervenções a serem realizadas e os critérios para o uso da água, contando com a participação dos atores envolvidos no processo representados no Comitê de Bacia Hidrográfica – CBH.

A Constituição Federal de 1988 também representou um marco na história da legislação dos recursos hídricos ao modificar a dominialidade das águas e inclui-las entre os bens de domínio público. Sendo assim, dividiu o domínio das águas entre a União e os Estados, eliminando as águas municipais, as comuns e as particulares.

Todos os corpos d'água passam a ser de domínio público, como preconiza o artigo 20, III da Constituição Federal [p.18]:

Art. 20. “ São bens da União:

*III – 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”;*

Aos Estados foram atribuídas as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, conforme o art. 26, I, da Constituição Federal de 1988. Outra grande contribuição foi a atribuição de valor econômico, anunciando a limitação e possibilidade de escassez do recurso.

A Constituição Federal, é por si só, uma mudança de paradigma, no que diz respeito à tutela das águas doces e legitimou esta mudança ao recomendar a elaboração de Lei Complementar para dispor sobre a implementação de política própria para os recursos hídricos, atribuindo-lhe competência para definir a cobrança pelo uso da água no Brasil.

## **A Gestão da água no Brasil**

A Nova Política de Recursos Hídricos inovou em vários aspectos ao instituir mecanismos capazes de assegurar a utilização sustentável dos recursos hídricos, bem como garantir o acesso público às águas. Tratando-se de lei complementar, foi sendo adaptada aos preceitos constitucionais

vigentes, de modo que, aos poucos, condicionou-se as transformações e as necessidades sócio-econômicas posteriores.

Por esse sistema, apoiado extensivamente em diretrizes regulatórias, os serviços de saneamento foram providos por concessões e definidos pelas autoridades locais (federais, estaduais ou municipais). Entretanto, o saneamento ambiental ainda aguarda elaboração de Política específica, voltada a regulamentar a prestação de serviço essencial à população e considerada como uso da água fundamental ao bem estar da sociedade.

O enfoque na elaboração de normas que regem a gestão ambiental é usualmente referido na literatura como instrumento tipo comando e controle. A recente Lei dos Crimes Ambientais, Lei 9.605, de 12/02/1998, é um exemplo desse tipo de abordagem para a preservação ambiental, fortemente baseado em penalidades e sanções.

A determinação dos padrões de qualidade ambiental é de competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão colegiado que tem a finalidade de assessorar, estudar e propor as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente natural. Estes parâmetros são normalmente baseados na experiência internacional.

Compete ao IBAMA (em nível federal) e aos órgãos ou entidades estaduais e municipais a responsabilidade pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. A exigência de estudos de impacto ambiental (EIA) e relatórios de impactos ambientais (RIMA) constitui a base de avaliação para o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, sendo este o principal instrumento disponível para a gestão ambiental.

A elaboração dos estudos de impactos ambientais fica a cargo de consultor independente, contratado pelo proponente do pedido de licença. O cumprimento é monitorado e sanções (multas, fechamento, detenção) que são aplicadas no caso de descumprimento, determinadas de forma diferenciada pelas agências locais de controle.



Pode-se dizer que este sistema apresenta pontos falhos. Em primeiro lugar, a ação dos órgãos ambientais é relativa, sendo que a expansão das atividades de fiscalização é eventualmente resultado do agravamento de problemas anteriores, não resolvidos. Segundo, os procedimentos atuais de EIA e RIMA são passíveis de críticas pois existe pouca clareza quanto aos critérios adotados para sua elaboração e, na prática, não se observa a apresentação de alternativas tecnológicas e locacionais, sendo bastante restritas as áreas de influência consideradas nos estudos. Além disso, o princípio de independência da equipe responsável pela elaboração dos estudos entra em contradição com a prática de permitir-se ao proponente do projeto a indicação e contratação dos profissionais.

A fiscalização também apresenta sérios problemas devido à escassez de recursos humanos e financeiros, em virtude da crise do estado brasileiro em seus diversos níveis, e à fraca integração entre esses distintos níveis de governo. Além disso, a rigidez do sistema de padrões e licenças retira flexibilidade dos gestores ambientais, tornando-os muito pouco efetivos no sentido de criar estímulos aos agentes sociais para que adotem práticas mais adequadas ao ambiente: uma vez “dentro” dos padrões de emissão, há pouca motivação para que o agente melhore sua performance. Por outro lado, no caso de indústrias estabelecidas sob um padrão tecnológico prévio à definição dos padrões ambientais, os custos de readaptação podem ser significativos, o que levaria em alguns casos até ao fechamento da indústria com enorme custo social.

Assim, apesar do elevado custo de regulação, a geração de receitas fiscais é pequena e o custo sócio-econômico elevado, pois as principais penalidades implicam na redução das atividades econômicas (existe um número máximo de vezes que o estabelecimento pode ser multado), criando-se uma tendência a fazer “vista grossa” quando um agente de grande importância econômica, ou o próprio Estado, é responsável por emissões acima dos padrões.

Esses pontos levaram a que a gratuidade do uso da água fosse questionada. Cabe lembrar que as taxas tradicionalmente pagas pelos usuários dos serviços de abastecimento não se referem a o valor do bem econômico água *per se*, mas à remuneração dos serviços de saneamento (fornecimento e, se for o caso, esgotamento) de “trazer e buscar” a água.

O princípio usuário/pagador, diferentemente, é aplicado no sentido de fazer com que o órgão controlador da água adote medidas para que as pessoas singulares e coletivas, de direito público ou privado, responsáveis pelo consumo, paguem as despesas para evitá-lo ou reduzi-lo.

Através da cobrança, os agentes poluidores devem indenizar o poder público e/ou os particulares lesados.

Não se trata, portanto, de uma desculpa para “pagar e continuar poluindo” ou “privatizar” o recurso mas, através do encarecimento do bem, estimular ações que favoreçam o seu uso mais racional, como apontam Lanna *et al.* (1997, p.37):

*“É nesta situação que a sociedade pode decidir pela intervenção do Poder Público - no limite, estabelecendo a propriedade estatal do recurso, que passa a não ser mais de livre acesso - no sentido de racionar e racionalizar os recursos.”*

## **A Nova Política de Recursos Hídricos**

A Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, conhecida como “Lei das Águas” , instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e define a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal e dá outras providências.

Esta lei constitui um marco na gestão dos recursos hídricos do país que, até então, era definida pelo Código de Águas de 10 de julho de 1934.

Entretanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, algumas alterações significativas foram propostas como a extinção do domínio privado da água, previsto em alguns casos, no antigo diploma legal (Código de Águas).

Estas alterações ensejaram em uma nova conduta resultante de um movimento originado pela própria sociedade brasileira que objetiva resolver os sérios problemas que vem se agravando em relação à questão da água.

Alguns Estados brasileiros lideraram esta iniciativa, baseando-se na experiência internacional que motivou uma verdadeira revolução no processo de implementação da Nova Política Nacional de Recursos Hídricos. Estas ações promoveram modificações na gestão dos recursos hídricos ao inserir os princípios básicos praticados em quase todos os países que avançaram na gestão das águas, dentre eles:

- A adoção da **bacia hidrográfica** como unidade de planejamento e não mais a divisão territorial Político-Administrativa que pressupõe o espaço geográfico dos Estados e Municípios;
- Os **usos múltiplos da água**, entendendo que a água deverá atender aos diversos usos a que se destina e não mais favorecendo apenas a um setor;
- O reconhecimento da água como um recurso natural, considerando seu **valor econômico**, forte indutor de seu uso racional, sendo base para implementação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos para fins econômicos;
- A **gestão descentralizada e participativa**, promovendo maior integração do gerenciamento dos recursos hídricos nos diversos órgãos atuantes, contando com a participação dos usuários, Poder Público Federal, Estadual e Municipal e sociedade civil organizada, possibilitando influenciar no processo decisório de ações concernentes aos recursos hídricos;
- A escassez, que confere **prioridade em situações de escassez** ao uso da água para abastecimento humano e dessedentação de animais.

(art. 1º Lei 9.433/97)

A Nova Política de Recursos Hídricos objetiva, portanto, garantir o abastecimento de água à população, promover o uso múltiplo das águas, proteger o meio ambiente e reduzir as consequências das inundações e secas.

(art. 2º Lei 9.433/97)

Para tanto, a Lei 9.433/97 define alguns instrumentos necessários à sua implementação:

- Plano de Recursos Hídricos;
- Enquadramento dos corpos d'água em classes, de acordo com o uso desejado;
- Outorga de direito de uso da água para fins econômicos;
- Cobrança pelo uso da água;
- Sistema Nacional de Informações dos recursos hídricos do país;
- Compensação financeira aos Municípios.

(art. 5º Lei 9.433/97)

Desta forma, para consignar a implementação de tais instrumentos, torna-se necessário a criação de novos tipos de organismos para alcançar a gestão compartilhada do uso da água. Estes organismos possuem funções diferenciadas mas atuam em conjunto, na solução de conflitos, na tomada de decisões e na aplicação da cobrança pelo uso da água, respectivamente.

São eles:

- O Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- Os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- As Agências de Água.

A criação da Agência Nacional de Água (ANA), promulgada pela Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, também serve a este fim e tem como principais atribuições:

1. Outorgar o direito de uso da água;
2. Fiscalizar os usos múltiplos dos recursos hídricos;
3. Implementar a cobrança pelo uso da água em âmbito da União;
4. Arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas pela cobrança pelo uso da água;
5. Planejar e promover ações destinadas a prevenir e minimizar os efeitos das secas e inundações;

6. Definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados para garantir os usos múltiplos dos recursos hídricos;
7. Organizar implantar e gerir o Sistema nacional de Informações sobre recursos hídricos;
8. Estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a Criação de Comitês de Bacia Hidrográfica.

A função administrativa básica da ANA é controlar, por meio de outorgas de direito de uso, a alocação das águas de domínio da União. A Agência Nacional de Águas (ANA), é o órgão regulador responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A ANA foi instituída recentemente, aprovada e sancionada no Congresso Nacional em convocação extraordinária. A agência atua nas bacias hidrográficas federais e se articula com demais órgãos e entidades públicas (inclusive estaduais e municipais) e privadas que integram o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

A ANA tem a função de coordenar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o papel de estimular e prestar assistência técnica e organizacional na criação e consolidação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e seus braços executivos, as Agências de Água ou de Bacias, e na organização e atuação dos órgãos e entidades estaduais, gestores de recursos hídricos, sendo entidade de Direito Público, na forma de Autarquia, sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Entretanto, serão os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's) que decidirão quando e quanto cobrar pelo uso da água. Caberá a ANA garantir o recurso, desde que, haja previamente a solicitação do direito de utilização da água para fins econômicos pleiteado pelo instrumento de outorga.

O reconhecimento da unicidade da outorga do direito de uso significa que a água só poderá ser usada por quem tiver permissão para fazê-lo e a cobrança pelo uso da água deverá gerar recursos financeiros a serem

aplicadas para minimizar problemas com a degradação ambiental e a melhoria das condições de vida das comunidades locais. Os recursos deverão ser aplicados prioritariamente na bacia onde são recolhidos, viabilizando financeiramente o setor.

A criação das Agências de Bacia tem por objetivo criar mecanismos locais para administrar, planejar, controlar, comercializar, fiscalizar, preservar e recuperar o potencial hídrico, simultaneamente arrecadando recursos para a realização de projetos, desde a construção de barragens sofisticadas até redes de abastecimento de água e saneamento básico. A emissão da outorga está vinculada diretamente a oferta e a demanda pela água. A oferta de água deve ser quantificada através de estudos das vazões dos cursos d'água e a demanda pleiteada pelos usuários que captem água ou diluam poluentes nos rios.

Vários Estados aguardavam a promulgação da Lei 9.433/97 para definirem a Política de Recursos Hídricos em seu âmbito de atuação. Tendo em vista o fato de serem detentores de domínio sobre as águas, bem como a União, aprovaram suas respectivas leis de organização administrativa para o setor de recursos hídricos, encontrando-se, alguns deles, em avançado estágio de regulamentação.

### **A Política Estadual de Recursos Hídricos**

O Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei 3.239, de 2 de agosto de 1999. Esta Lei institui a Política de recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta a Constituição Estadual em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII e dá outras providências. Esta Lei segue os mesmos fundamentos e diretrizes da Lei Federal das Águas, Lei 9.433/97.

O Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto por:

- Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI);
- Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI);

- Os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- As Agências de Água;
- Os órgãos do Poder Público Federal, Estadual e Municipal cujas competências se relacionam com os recursos hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's) são entidades colegiadas, com atribuições: Normativa, Deliberativa e Consultiva, reconhecidos e qualificados por ato do Poder Executivo, mediante proposta do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e têm como área de atuação e jurisdição a totalidade de uma bacia hidrográfica de curso d'água de primeiro ou segunda ordem ou um grupo de bacias hidrográficas contíguas.

Os Comitês são fóruns de discussão e decisão, constituídos por representantes dos usuários da água, de entidades da sociedade civil organizada e dos poderes públicos dos municípios situados na bacia e dos organismos federais e estaduais, e ong's atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos.

De acordo com o artigo 55 da Lei 3.239/99, cabe ao Comitê, entre outras atribuições:

- Propor a definição da qualidade da água em classes de uso (enquadramento) e os valores a serem cobrados pelo uso da água;
- Definir na proposta do Plano de Bacia as preferências para outorga (permissão ou autorização por prazo determinado) para uso de recursos hídricos;
- Acompanhar a execução do Plano de Bacia Hidrográfica;
- Aprovar critérios de cobrança pelo uso da água e do Plano de Bacia e encaminha-los para apreciação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- Encaminhar ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos as propostas de isenção de outorga consideradas como de uso insignificante;

- Mediar conflitos relativos ao uso da água e propor soluções.
- Solicitar ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos autorização para a formação de Agências de Bacia.

O processo de regulamentação da Lei 3.239/99 ainda tramita no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI). Entretanto, é prevista a aprovação das diretrizes para a formação dos futuros comitês estaduais que estão sendo propostos pelas Câmaras Técnicas ao Conselho Estadual e os Comitês aprovados de imediato deverão adaptar-se tão logo sejam aprovadas as diretrizes.

Outra questão relevante trata da instituição das chamadas agências de bacia e sua atuação. Há forte tendência que sejam constituídas por consórcios intermunicipais e associações de usuários, previamente organizados com este intuito.

### **Os Comitês em funcionamento no Estado do Rio de Janeiro**

O Estado do Rio de Janeiro instituiu o seu 1º Comitê de Bacia Hidrográfica, Comitê Guandu, em reunião do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, homologado pelo Governador de Estado.

O Comitê Guandu foi aprovado *ad referendum* diante da necessidade e urgência de sua criação pois dependem da água do Sistema Ribeirão das Lages/Guandu, cerca de 8 milhões de habitantes da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Dentre muitos aspectos, o Comitê Guandu se assemelha à estrutura elaborada para o CEIVAP, diante da influência do comitê federal que serve de termo de referência para todo o país. Além disso, o rio Guandu é considerado parte integrante da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul que destina considerável volume hídrico ao Sistema Guandu. Parte considerável da vazão de regularização proveniente do rio Paraíba do Sul, não retorna ao leito original, tendo como destino, a baía de Sepetiba.



O maior desafio do Comitê Guandu será estabelecer um acordo com o CEIVAP sobre a transposição das águas do rio Paraíba do Sul. Discute-se muito acerca do déficit hídrico proveniente do redirecionamento das águas que priva os usuários a jusante da captação e limita os usos concedidos a montante. Ou seja, será um desafio ao Comitê estabelecer acordo tanto com os usuários rio acima, que deverão estabelecer limite máximo de vazão a ser utilizado, como também será difícil estimar vazão de transposição que permita os demais usos rio abaixo.

Outra questão polêmica refere-se as condições precárias dos serviços de saneamento dos municípios pertencentes a bacia hidrográfica. A qualidade das águas do rio Paraíba do Sul vem sendo discutida intensamente já que o rio Guandu recebe as águas transpostas em péssimas condições para o seu aproveitamento. O principal uso das águas do rio Guandu serve ao abastecimento da população fluminense, ocasionando um elevado custo de tratamento para a empresa estadual de abastecimento (CEDAE).

Outros dois comitês, Macaé e rio São João, foram aprovados recentemente mas aguardam a organização do poder público estadual, advindo da transição política ocorrida em decorrência das eleições para governador estadual, para procederem as indicações de seus representantes legais.

A descontinuidade das políticas públicas em âmbito estadual, dificultam a implementação da Nova Política de Recursos Hídricos pois não é assegurada a continuidade do processo além do enfraquecimento institucional proveniente dos diversos interesses conflitantes nos processos eleitorais. Além disso, os representantes do poder público muitas vezes não possuem a capacitação técnica necessária para atuarem, deixando lacunas nos processos decisórios ou até mesmo adotando iniciativas opostas aos preceitos estabelecidos pela nova lei. Assim, questiona-se a participação dos representantes do estado diante do novo modelo proposto que, inobstante interesses políticos, possui um regulamento estabelecido previamente em lei, a atual Lei 3.239/99.

As demais iniciativas para formação de Comitês de Bacia Hidrográfica no estado deverão ocorrer somente após a definição de uma política conduzida

com interesse por parte dos representantes estaduais, até porque, tais iniciativas foram fruto de um trabalho de divulgação e discussão do novo modelo de gestão, promovido principalmente pelo poder público estadual, em gestões anteriores.

### **O Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul**

O CEIVAP, Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul, criado pelo Decreto Federal nº 1.842, de 22 de março de 1996, foi instalado em 18 de dezembro de 1997. O Comitê é resultado da experiência através do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido com a França, para a gestão integrada da Bacia Hidrográfica do rio Doce, posteriormente suspenso, mas que ensejou em iniciativas como a que deu origem ao CEIVAP.

O referido Comitê atua em âmbito Federal, diferentemente do Comitê Guandu, de âmbito estadual e, tem atribuição de gerenciar os recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. Este rio de domínio federal atravessa os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, tendo importância considerável pois é o maior rio do estado fluminense.

O CEIVAP apresenta a seguinte composição: é formado por 60 membros, com representantes da União (3) e dos Estados (19). Os representantes dos Estados obedecem a seguinte ordem: 40% representantes dos usuários da água; 35% representantes do poder público (União, Estado e Prefeituras); 25% representantes de organizações civis. Os representantes dos setores são eleitos em assembléia, para um mandato de dois anos, bem como a diretoria composta de presidente, vice-presidente e secretaria executiva. Esta última é responsável pelos meios de funcionamento do referido comitê, colocando em prática suas decisões.

Recentemente foi criada a Associação de Usuários do rio Paraíba do Sul. Esta associação tem a finalidade de atuar como Agência de Bacia até que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabeleça as diretrizes para seu funcionamento.

O CEIVAP é assessorado por três Câmaras Técnicas, à luz do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Tais Câmaras Técnicas objetivam promover as discussões técnicas e preparar o processo de tomada de decisões do Comitê.

As atribuições do CEIVAP constam em definir as metas de qualidade (enquadramento) para as águas dos rios da bacia; propor diretrizes para a outorga; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do rio Paraíba do Sul e acompanhar sua execução; criar a Agência de Água, que deverá ser o braço executivo do Comitê; implantar a cobrança pelo uso da água, aprovada em Plenária e pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em conformidade com as Resoluções estabelecidas pelo CNRH.

O CEIVAP vem tentando implantar a cobrança pelo uso da água de forma voluntária, isto é, os usuários interessados na melhoria das condições ambientais da bacia vêm contribuindo de forma espontânea. O valor contribuído foi calculado a partir de modelo matemático desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do Programa da COPPE, financiado pela Agência Nacional de Águas e Secretaria de Recursos Hídricos.

## **Considerações Finais**

A cobrança pelo uso da água tem o propósito de induzir o comportamento dos usuários, do poder público e da sociedade como um todo ao uso racional dos recursos hídricos, reduzindo o desperdício e diminuindo os índices altíssimos de poluição, além de contribuir para a execução de investimentos visando a recuperação ambiental da bacia hidrográfica, garantido os usos múltiplos da água e a existência do recurso para atender as demandas futuras.

A gestão dos recursos hídricos está calcada na descentralização do gerenciamento e conta com a participação de todos os interessados na

administração do recurso. Através do planejamento pode-se compatibilizar os diversos usos a que serve.

Assim, o Estado do Rio de Janeiro, mediante a organização do setor e formulação de um programa de metas e objetivos a serem alcançados, poderá, em breve, implementar a cobrança em âmbito estadual.

A cobrança pelo uso da água necessita ser implementada tão logo a regulamentação de nova lei seja efetuada. A situação dos recursos hídricos fluminenses é caótica e corre-se o risco de desabastecimento da população diante do estado de degradação do rio Paraíba do Sul e afluentes.

Há que se fortalecer os organismos voltados à gestão das águas para que não haja retrocesso além de promover a capacitação de profissionais para atuarem nos comitês de bacia hidrográfica dando suporte técnico ao seu funcionamento. Desta forma, pode-se esperar a melhoria das condições dos rios fluminenses.

## **BIBLIOGRAFIA**

**CRUZ**, Fernando Castro da. Código de Águas anotado. Belo Horizonte: Palpite, 1998. 160p.

**GRANZIERA**, Maria Lúiza Machado. Direito de Águas e Meio Ambiente. Aspectos jurídico-ambientais do uso, gerenciamento e da proteção dos recursos hídricos. O aproveitamento múltiplo de recursos hídricos internacionais compartilhados. São Paulo: Cone, 1993. 136p.

**LANNA**, Antônio Eduardo Leão. Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995. 170p.

**LOPES**, Maurício Antônio Ribeiro. Constituição Federal. São Paulo: Revista

dos Tribunais, 3<sup>a</sup> ed., 1998. 233p.

**MACHADO**, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996. 782p.

**MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993. 701p.

**YOUNG** Marcia Cristina, e **YOUNG**, Carlos Eduardo Frickmann. Aspectos jurídicos do uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental: a nova política de recursos hídricos no Brasil. *Arché*, ano VIII, nº 25, 1999. [P. 69-100].