

O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL PARA O GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

*THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF WATER RESOURCES IN SÃO PAULO
STATE*

Mario Marcos LOPES

Faculdade de Educação São Luís de Jaboticabal / Universidade Federal de São Paulo – Unifesp/ Centro
Universitário Barão de Mauá - Ribeirão Preto/SP
mmarlopes@ig.com.br

Adriana Maria Risso Caires SILVA

Centro Universitário de Araraquara / Instituto Municipal de Ensino Superior de Catanduva - Imes Catanduva

Recebido em 06/2016 – Aprovado em 11/2016

Resumo

O novo modelo de gestão de recursos hídricos começou a ser implantado no Estado de São Paulo, culminando com a promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos, por isso esse trabalho, a partir de uma pesquisa bibliográfica, objetiva oferecer uma visão geral do arranjo institucional para o gerenciamento dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo. A legislação adota a Bacia Hidrográfica como unidade regional de planejamento e gestão das águas. Essa experiência é considerada inovadora ao incorporar princípios norteadores que preconizam a gestão compartilhada, tendo como base de sustentação a descentralização, a integração e a participação no destino dos recursos hídricos de cada região da bacia. Entretanto, ainda existe um grande desafio na efetivação e consolidação desse processo.

Palavras-chave: Gerenciamento; Recursos Hídricos; Comitês de Bacias Hidrográficas.

Abstract

The new water management model began to be implemented in the State of São Paulo, culminating in the enactment of the State Water Resources Policy, so this work from a bibliographical research, aims to offer an overview of the institutional arrangement for the management of water resources in the State of São Paulo. The legislation adopts the Basin as a regional unit of planning and water management. This experience is considered innovative by incorporating guiding principles which call for shared management, with the support base decentralization, integration and participation in the fate of water resources in each region of the basin. However, there is still a major challenge in the realization and consolidation of this process.

Keywords: Management; Water resources; Committees of Watershed.

1 INTRODUÇÃO

O tema relacionado à Gestão dos Recursos Hídricos vem ganhando cada vez mais relevância no cenário nacional e internacional, devido à importância do manejo sustentável da água para o bem-estar das populações e para o desenvolvimento dos países. A solução para todos esses problemas está centrada no desenvolvimento de sistemas adequados de gestão e de procura permanente de inovações tecnológicas, e na adoção de medidas estruturais e não-estruturais para a gestão integrada e preditiva das águas (TUNDISI, 2006).

Desde o ano de 1989, com a promulgação da Constituição Estadual, o Estado de São Paulo dispõe de uma nova Política voltada para a gestão adequada de seus Recursos Hídricos.

Posteriormente, a lei paulista de recursos hídricos (Lei nº 7.663), aprovada no final de 1991, reafirmou o objetivo de "assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em

padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras".

O novo modelo adotado no Estado de São Paulo, e, posteriormente no Brasil, enfatiza a gestão integrada dos usos múltiplos da água, tendo por base a bacia hidrográfica.

Essa nova lei representou a concretização da modernização do setor e colocou o Brasil entre os países de legislação mais avançada do mundo no setor de recursos hídricos. Representou ainda, uma verdadeira mudança nos modelos tradicionais de gestão das águas, ao romper conceitos e paradigmas arraigados na tradição brasileira em matéria de recursos hídricos; a começar pelo reconhecimento expresso de sua finitude e, portanto, de seu inequívoco valor econômico e socioambiental relevante (SENRA, 2007).

Entretanto para se chegar à consolidação desse novo modelo de gestão, foi necessário percorrer um longo caminho, por isso, esse trabalho tem por objetivo oferecer uma visão geral do arranjo institucional para o gerenciamento dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo.

Por fim, este trabalho vem contribuir de forma mais aprofundada com as discussões apresentadas por Marcon et al. (2002) que descrevem os aspectos institucionais da gestão ambiental e de recursos hídricos no Estado de São Paulo, e Gomes e Barbieri (2004), que analisam a implementação do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo, com vistas a discutir as suas características fundamentais, delinear as diferenças entre os dois modelos, destacar os principais problemas existentes e como esses problemas estão sendo tratados, além de apresentar de forma clara e objetiva o arcabouço institucional estabelecido por meio da legislação ambiental.

Os dados secundários foram levantados por meio de pesquisa bibliográfica nos acervos da Coordenadoria de Recursos Hídricos, contando também com pesquisas na página eletrônica do Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (www.sigrh.sp.gov.br) e no Guia do Sistema

Paulista de Recursos Hídricos. A pesquisa também recorreu a textos subsidiários como os documentos oficiais do Governo do Estado e emanados dos Comitês, como os Relatórios Zero, a coletânea da Legislação sobre os Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, os Planos de Bacias e os Relatórios da Situação dos Recursos Hídricos, bem como a outros documentos disponíveis.

2 GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989, garante que o gerenciamento de recursos hídricos deve ser descentralizado e participativo, congregando órgãos estaduais, municipais e a sociedade civil

Para viabilização desse modelo de gestão, foi aprovada a Lei nº 7633, de 8 de dezembro de 1991, que estabeleceu as normas da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, adotando a definição de bacias hidrográficas como unidade de estudo e gestão.

Esses princípios básicos do modelo de gestão de recursos hídricos abordam a DESCENTRALIZAÇÃO, das ações e das tomadas de decisão, adotando-se a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento, isto é, a gestão por bacias hidrográficas; a PARTICIPAÇÃO, de todos os envolvidos, representando os poderes públicos estaduais e municipais e a sociedade civil, em um ambiente de coresponsabilidade; e a INTEGRAÇÃO, do planejamento ambiental das águas superficiais com as subterrâneas, da qualidade das águas com sua quantidade, das ações do Poder Público com as dos Usuários e das Entidades Civas, do recurso hídrico com os demais recursos naturais (SÃO PAULO, 2008).

A implantação de toda a política estadual de recursos hídricos é baseada em três mecanismos que buscam responder a questões fundamentais para a Gestão dos Recursos Hídricos:

- Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH): define as diretrizes e os critérios gerais para o gerenciamento dos recursos hídricos;

- Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH): visa a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, a formulação, atualização e aplicação do PERH e a garantia da participação dos setores estaduais, municipais e da sociedade civil;

- Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO): visa financiar programas e ações na área de recursos hídricos, de modo a promover a melhoria e a proteção dos corpos d'água e de suas bacias hidrográficas, conforme estabelecido no PERH (LOPES, 2011).

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH é a instância do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, responsável pela coordenação e tomada de decisão, em âmbito estadual, que conta com a participação igualitária e tripartite de órgãos estaduais, gestores municipais e da sociedade civil.

A Figura 1 ilustra a relação estabelecida entre o CRH com as demais instâncias e órgãos ligados a gestão integrada dos recursos hídricos.

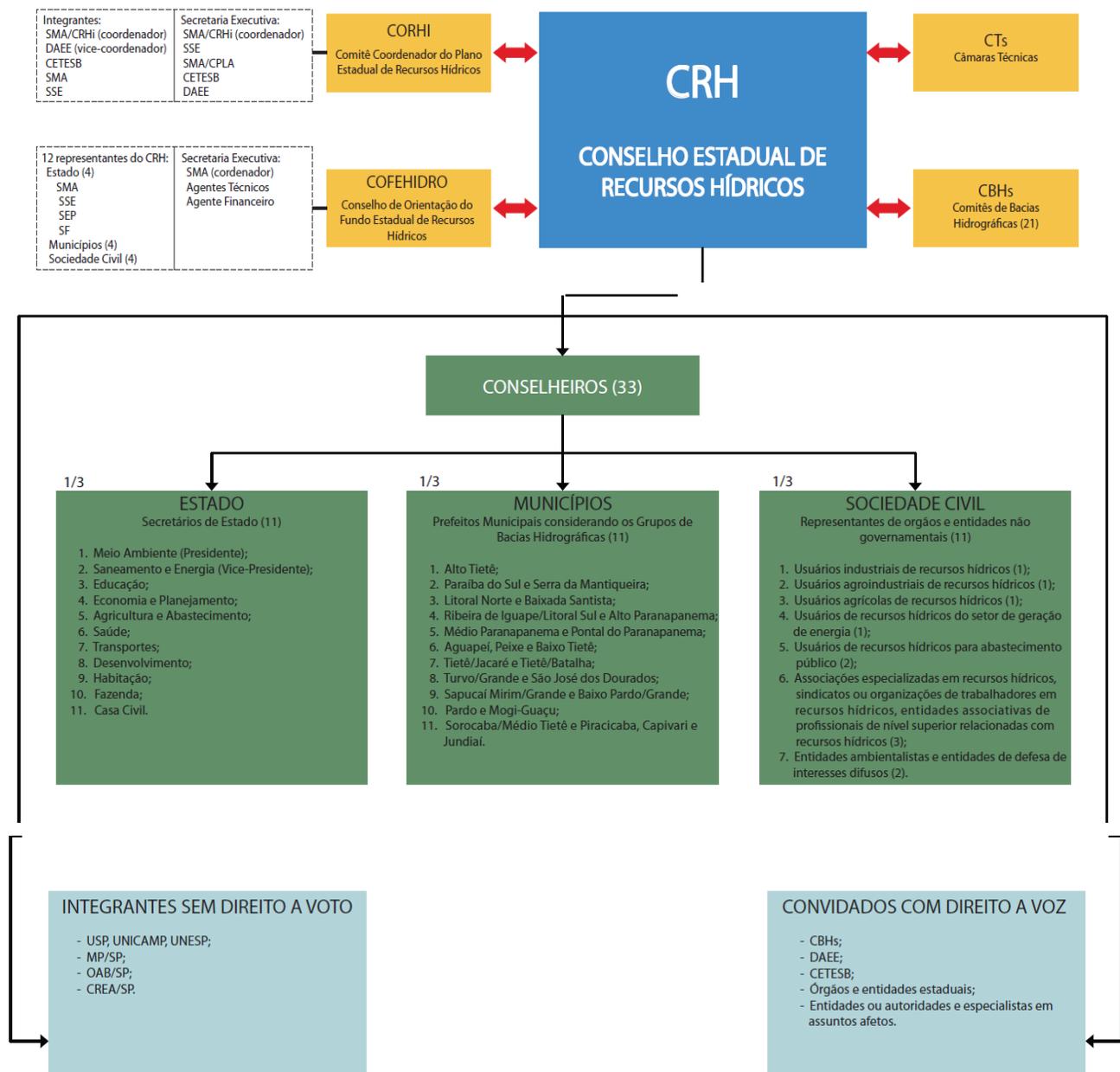
Esse Conselho, descrito na Figura 1, apresenta algumas atribuições conforme descreve o Guia do Sistema Paulista de Recursos Hídricos (SÃO PAULO, 2008):

I - discutir e aprovar propostas de projetos de lei referentes ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, assim como as que devam ser incluídas nos projetos de lei sobre plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual do Estado;

II - aprovar o relatório sobre a "Situação dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo";

III - exercer funções normativas e deliberativas relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Recursos Hídricos;

Figura 1 – Estrutura do Conselho Estadual de Recursos Hídricos



Fonte: http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?COLEGIADO=CRH&TEMA=APRESENTACAO&lwgactw=764748

IV - estabelecer critérios e normas relativos ao rateio, entre os beneficiados, dos custos das obras de uso múltiplo dos recursos hídricos ou de interesse comum ou coletivo;

V - estabelecer diretrizes para formulação de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO;

VI - efetuar o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso preponderante, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, compatibilizando-as em relação às repercussões interbacias e arbitrando os eventuais conflitos decorrentes;

VII - decidir, originariamente, os conflitos entre os Comitês de Bacias Hidrográficas, com recurso, em último grau, ao Chefe do Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de publicação da decisão no Diário Oficial do Estado de São Paulo;

VIII - criar e organizar os Comitês de Bacias Hidrográficas, respeitadas as peculiaridades regionais, observado o disposto no artigo 24, da Lei nº 7663, de 30 de dezembro de 1991;

IX - aprovar o Programa de Trabalho a ser adotado e supervisionar o seu andamento, estabelecendo a orientação política a ser seguida;

X - constituir câmaras, equipes ou grupos técnicos, por deliberação, compostos por membros do próprio CRH que poderão convidar técnicos ou especialistas para assessorá-los em seus trabalhos;

XI - aprovar o seu Regimento Interno e decidir sobre os casos omissos.

O CORHI por sua vez, tem o intuito de dar suporte ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH e aos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs. Essa instância tem organização estabelecida em regulamento e conta com apoio técnico, jurídico e administrativo dos órgãos e entidades estaduais componentes do SIGRH e tem dentre outras, as seguintes atribuições conforme São Paulo (2008):

- coordenar a elaboração periódica do Plano Estadual de Recursos Hídricos, incorporando as

propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, e submetendo-as ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH;

- coordenar a elaboração de relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos do Estado de São Paulo, de forma discriminada por bacia hidrográfica;

- promover a integração entre os componentes do SIGRH, a articulação com os demais sistemas do Estado em matéria correlata, com o setor privado e a sociedade civil;

- promover a articulação com o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com os Estados vizinhos e com os municípios do Estado de São Paulo.

Por fim, o COFEHIDRO, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 48.896/2004, o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (COFEHIDRO) tem como atribuição principal supervisionar a gestão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). Formado por 12 conselheiros, o Conselho tem composição tripartite e cada membro tem direito a um voto.

Entre as competências do COFEHIDRO ainda estão:

- orientar e aprovar a captação e aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, em consonância com os objetivos e metas estabelecidos no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH);

- aprovar as normas e critérios de prioridades para aplicação dos recursos do Fundo, fixando os respectivos limites;

- aprovar as normas e critérios contidos nos manuais de procedimentos;

- apreciar relatórios anuais sobre o desenvolvimento dos empreendimentos do Fundo e a posição das aplicações realizadas, preparados pelo agente financeiro, pelos agentes técnicos e pela Secretaria Executiva (SECOFEHIDRO);

- aprovar contratações e propostas de trabalho de consultores e/ou auditores externos, observadas as normas de licitações pertinentes;
- aprovar as propostas do orçamento anual e do plano plurianual do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, a serem encaminhadas à Secretaria de Economia e Planejamento pela Secretaria Executiva - SECOFEHIDRO;
- opinar sobre os assuntos que lhe forem submetidos;
- elaborar e aprovar seu regimento interno.

Ainda, em atendimento a legislação e aos princípios expressos na lei, foram delimitadas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI, cujos órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, instituídos no Estado de São Paulo, são órgãos colegiados descentralizados, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, constituídos por representantes de três segmentos com paridade de voto, conforme aponta a Figura 4.

1 - Secretarias de Estado integrantes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, órgãos e entidades estaduais com atividades relacionadas ao gerenciamento ou uso dos recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira, com atuação na bacia correspondente;

2 - Municípios;

3 - Entidades da sociedade civil sediadas na bacia, compreendendo universidades, grandes usuários (irrigantes e indústrias, etc.) e associações técnicas, comunitárias e não-governamentais (MASCARENHAS, 2006).

A estrutura organizacional dos comitês, por sua vez, se compõe de Plenário, Diretoria e Câmaras Técnicas (CTs), podendo ser instituídos, a critério de alguns colegiados, Grupos de Trabalho (GTs) para análise de temas específicos. De acordo com as peculiaridades regionais, a estrutura básica pode sofrer algumas alterações e agregar novos

elementos. No Quadro 1 é apresentado um resumo com as principais instâncias existentes nos comitês.

É importante destacar que, teoricamente, essa estrutura deve funcionar de forma harmônica e coordenada, sendo o Plenário soberano em suas decisões.

Neste contexto o Estado de São Paulo possui 21 Comitês de Bacias atuantes em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos em diferentes regiões do Estado, com características particulares.

A implantação dos comitês, no âmbito do Estado, está condicionada à concordância de, pelo menos, metade mais um dos municípios integrantes da bacia, com manifestação expressa dos prefeitos municipais; no âmbito das Bacias Hidrográficas dos rios de domínio federal. Essa implantação deverá ser acompanhada de articulações do governo do Estado com a União e com os governos dos Estados limítrofes, tendo em vista o estabelecimento de convênios, ou mecanismos institucionais de cooperação e intercâmbio, para a solução de questões de interesse comum, nessas bacias hidrográficas (ALVIM, 2003).

A grande responsabilidade e desafio desses Comitês de Bacias Hidrográficas é a elaboração do Relatório de Situação e Caracterização Geral da Bacia Hidrográfica – o “Relatório Zero” –, cujo objetivo é obter um retrato da situação ambiental e estabelecer metas e um plano de ações, e do Plano de Bacia, que, de acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos, deve ser um documento de referência para orientar o processo de planejamento. Seu êxito, assim como sua continuidade administrativa, somente será possível com o apoio da comunidade, independentemente das alternâncias políticas (SÃO PAULO, 2008).

O Plano da Bacia deve ter os seguintes objetivos: proporcionar o uso múltiplo dos recursos hídricos da bacia e recuperar a qualidade dos cursos de água; proteger os mananciais de abastecimento de água, atuais e futuros; gerir os recursos hídricos visando a usos mais racionais e

Quadro 1 – Instâncias atuantes nos Comitês de Bacia Hidrográfica

Estrutura	Características
Plenário	Conjunto dos membros do comitê reunidos em Assembleia Geral e se configura como instância máxima.
Diretoria	Compor por, no mínimo, um Presidente e um Secretário, pode contar com outras figuras, como Vice-presidente, por exemplo.
Câmara(s) Técnica(s)	Criadas pelo Plenário as CTs têm por atribuição desenvolver e aprofundar as discussões sobre temáticas necessárias antes de sua submissão ao Plenário. Em geral, têm caráter permanente.
Grupo(s) de Trabalho	Instituídos para realizarem análise ou execução de temas específicos para subsidiar alguma decisão colegiada. Em geral, têm caráter temporário e são extintos quando o objetivo para o qual foram criados tenha sido atingido.
Secretaria Executiva	Estrutura responsável pelo apoio administrativo, técnico, logísticos e operacional do comitê.

Fonte: ANA (2011)

distribuição equitativa da água; proporcionar o aumento da oferta da água em épocas de estiagem; e manter a comunidade informada sobre as alternativas de desenvolvimento econômico e social em consonância com a disponibilidade e a qualidade das águas (TUCCI, HESPANHOL; CORDEIRO NETTO, 2001).

Entretanto, para concretização dessa gestão ambiental integrada da bacia hidrográfica, os comitês paulistas deveriam receber aporte financeiro do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, que é o instrumento de apoio econômico-financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com a Lei Estadual 7663/91 (SÃO PAULO, 2008).

O FEHIDRO foi instituído pela Lei Estadual n.º 7663/1991, regulamentado pelo Decreto n.º 37.300/1993, e teve sua redação alterada pelo Decreto n.º 43.204/1998 e, conforme descreve o

Manual de Procedimentos Operacionais para Investimento, objetiva financiar programas e ações na área de recursos hídricos, de modo a promover a melhoria e a proteção dos corpos d'água e de suas bacias hidrográficas. Esses programas e ações devem vincular-se diretamente às metas estabelecidas pelo Plano de Bacia Hidrográfica e estar em consonância com o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Atualmente, os recursos do FEHIDRO são provenientes das seguintes fontes: recursos do Estado ou dos municípios a ele destinados por disposição legal; transferência da União ou de Estados vizinhos, destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum; compensação financeira que o Estado recebe em decorrência dos aproveitamentos hidroenergéticos em seu território; resultado da cobrança pelo uso da água; empréstimos nacionais e internacionais e

recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; retorno de operações de crédito contratadas com órgãos públicos ou empresas públicas ou privadas; rendimentos provenientes da aplicação dos recursos e resultado da aplicação de multas cobradas dos infratores da legislação das águas; doações (COFEHIDRO, 2015).

Esses recursos são destinados aos comitês de bacias, conforme critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, visando ao suporte financeiro para viabilidade, implementação das metas e ações indicadas pelo Plano de Bacia e aprovadas pelo comitê, conforme diagnóstico realizado (LOPES; TEIXEIRA; RIBEIRO, 2014).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil sofreu inúmeras mudanças na última década, com a criação de instâncias de gestão e a possibilidade da participação da sociedade nesse campo de decisão. Essas práticas permitiram novos espaços de participação sociopolítica.

A presente pesquisa apontou as transformações de um processo de gestão institucionalmente fragmentado para uma legislação integrada e descentralizada, principalmente com a edição da Lei Estadual nº 7.633 de 08 de dezembro de 1991, e a criação do Sistema Integrado de Recursos Hídricos.

O Estado de São Paulo, desse modo, foi um dos principais protagonistas na criação do sistema integrado e na implantação dos instrumentos de Gestão dos Recursos Hídricos.

Por fim, os dados apresentados neste trabalho representam uma pequena parcela de um amplo campo de estudo.

Contudo, ao final deste trabalho, considerou-se que os objetivos propostos foram alcançados e contribuíram para o entendimento do processo de Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ALVIM, A. A. T. B. A contribuição do comitê do Alto Tietê à gestão da bacia metropolitana, 1994-2001. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

ANA - Agência Nacional de Águas. Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento. Brasília: SAG, 2011.

COFEHIDRO – Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Manual de Procedimentos Operacionais para Investimento. São Paulo: COFEHIDRO; FEHIDRO, 2015. Disponível em: <http://fehido.sigrh.sp.gov.br/fehido/gerais/sigrh/ManualDeProcedimentosOperacionaisParaInvestimento2015.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

GOMES, J. de L.; BARBIERI, J. C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. Cadernos EBAPE.BR, v.II, n.3, p. 1-21, dez. 2004.

LOPES, M. M. A trajetória do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Mogi Guaçu e suas contribuições para a gestão dos recursos hídricos. Araraquara, 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Centro Universitário de Araraquara.

LOPES, M. M.; RIBEIRO, M. L.; TEIXEIRA, D. Etapas e dificuldades do financiamento da gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo. G&DR, Taubaté, SP, Brasil, v. 10, n. 1, p. 360-374, jan-abr/2014.

MARCONI, G. et al. Aspectos institucionais da gestão ambiental e de recursos hídricos no Estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XXVIII, 2002. Anais... Cancún, México. XXVIII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2002.

MASCARENHAS, A. C. Comitê de bacia hidrográfica: o que é, como funciona, e que papel desempenha na gestão dos recursos hídricos.

Plenarium, ano III, n. 3. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Guia do sistema paulista de recursos hídricos: comitês de bacias: CRH, COFEHIDRO, CORHI / Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: SMA, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em:
<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Leis/03_LEI_n_7663_de_30_d_e_dezembro_de_1991.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SENRA, J. B. Lei das águas: 10 anos na gestão dos recursos hídricos. Revista ECO 21, Rio de Janeiro, n. 122, jan. 2007.

TUCCI, C. E. M.; HESPANHOL, I.; CORDEIRO NETTO, O. de M. Gestão da água no Brasil. Brasília: UNESCO, 2001.

TUNDISI, J. G. Novas perspectivas para a gestão de recursos hídricos. Revista USP, São Paulo, n.70, p. 24-35, jun./ag. 2006.