

Processo de Gestão das Águas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba.

Percy Baptista Soares Neto¹

Márcio Freitas²

Sidnei Gusmão Agra³

RESUMO

O artigo relata o processo de construção dos Termos de Referência para a contratação dos “Estudos Preliminares de Subsídio ao Plano de Bacia” da bacia Hidrográfica do Lago Guaíba no Rio Grande do Sul. Ressaltam-se os aspectos institucionais e relativos ao processo de mobilização do Comitê desencadeado pela dinâmica de trabalho adotada. A bacia do Lago Guaíba contempla 14 Municípios, dentre os quais Porto Alegre, sendo o Lago Guaíba o principal manancial de abastecimento da população da capital do Estado. A primeira parte apresenta o histórico da estruturação do Comitê do Lago Guaíba, criado pelo Decreto 38.989/98 de outubro de 1998. A segunda parte apresenta a estrutura de governabilidade estabelecida para conduzir a primeira etapa da construção do processo de planejamento dos usos dos recursos hídricos na bacia. Na terceira parte são relatadas as negociações e articulações ocorridas durante a elaboração do trabalho de especificação do objeto e do escopo do trabalho, enfatizando os contrastes entre as posições da equipe técnica do Estado e da Comissão Permanente de Assessoramento do Comitê. Finalmente serão feitos comentários dos envolvidos sobre a dinâmica adotada e apresentados os passos futuros.

1. Introdução.

O lago Guaíba é o corpo hídrico que recebe as águas de todas as bacias hidrográficas da região do Estado do Rio Grande do Sul que leva seu nome, a Região Hidrográfica do Guaíba, as bacias que drenam suas águas direta ou indiretamente para o lago são (figura 1): Alto Jacuí, Vacacaí e Vacacaí-Mirim, Pardo, Baixo Jacuí, Taquari-Antas, Caí, Sinos e Gravataí. O lago banha a cidade de Porto Alegre e parte da região metropolitana, sendo o principal manancial para o abastecimento das populações que residem em seu entorno. Apesar de ser o responsável pelo abastecimento público o lago sofre um contínuo lançamento de efluentes domésticos e industriais que tendem a provocar um progressivo decréscimo da qualidade das suas águas.

Para solucionar problemas desta natureza e iniciar efetivamente um processo de gestão de Recursos Hídricos na bacia, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através do Departamento de Recursos Hídricos (DRH) e da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), em parceria com os Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas do Estado, especificamente o Comitê Lago Guaíba,

¹ Administrador – Sec. Executivo do Comitê do lago Guaíba e Mestrando do PPGA-UFRGS.

Área de pesquisa: Gestão de Recursos de Recursos Naturais e Administração de Empresas

Endereço: Av. Cristóvão Colombo, 3736/402. Porto Alegre – RS. CEP 90560-002

E-mail: pbsn@terra.com.br Telefone: 51 3343 7135

² Engenheiro Civil - Chefe da Divisão de Planejamento e Gestão do DRH-SEMA-RS, Professor e Mestrando da Universidade Luterana no Brasil.

Área de pesquisa: Saneamento Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos

Endereço: Rua Carlos Chagas, 55, Sala 1109, Centro. Porto Alegre – RS. CEP: 90.030-020

E-mail: marciorrff@sema.rs.gov.br Telefone: 51 3288 8146

³ Engenheiro Civil (M.Sc.) - Consultor do DRH-SEMA-RS e Doutorando do IPH-UFRGS.

Área de pesquisa: Gestão de Recursos Hídricos e Drenagem Urbana

Endereço: Rua Carlos Chagas, 55, Sala 1109, Centro. Porto Alegre – RS. CEP: 90.030-020

E-mail: sidnei.gusmao@sema.rs.gov.br Telefone: 51 3288 8146

decidiu iniciar a elaboração dos Planos de Bacia. No caso em tela decidiu-se pela elaboração de Estudos Preliminares para Subsídios ao Plano de Bacia, estudos estes que consistem numa primeira etapa do plano.



Figura 1 – Mapa do Estado com a Região Hidrográfica do Guaíba e destaque para a bacia do lago. (FEPAM)

O Plano de Bacia é o resultado de um processo de planejamento, dinâmico e participativo, que visa equacionar o balanço entre a disponibilidade hídrica e os diversos usos demandados na bacia hidrográfica. O plano define as metas de qualidade e quantidade das águas, estabelecendo ações, custos e prazos para atingir as metas propostas. O Plano de Bacia deve ser elaborado com o máximo esforço dos agentes envolvidos, uma vez que as ações elencadas requerem, geralmente, investimentos de grande porte, prazos de viabilidade longos e operação e manutenção delicados.

Este artigo tem o objetivo de relatar o processo de negociação social, através do qual Estado e Sociedade (Governo e Comitê) se uniram para definir um escopo e a metodologia para o trabalho que estava para começar, destacando as dificuldades e avanços deste processo, baseado num arranjo institucional avançado e consistente.

2. Legislação referente à Gestão de Recursos Hídricos

Desde a Constituição Federal de 1988 que definiu os recursos hídricos do país como um bem público e estabeleceu as competências dos Estados e da Federação, seguiu-se, tanto na esfera Federal quanto nas Unidades da Federação, a elaboração e a implementação de uma serie de normas legais que disciplinam os usos e a gestão deste recurso, consolidando, assim, o arcabouço jurídico que cria a Política de Recursos Hídricos, passando a adotar-se uma visão sistêmica na gestão das águas. Assim, em 1994, através da Lei Estadual N^o 10.350, o Estado do Rio Grande do Sul passou a ter seu Sistema Estadual de

Recursos Hídricos (SERH). Na esfera federal lei semelhante entrou em vigor em 1997, a Lei Nº 9.433. A legislação fornece diretrizes básicas para a gestão dos recursos hídricos e estabelece instrumentos para o planejamento e para a gestão das águas.

Dentre os instrumentos criados ou fortalecidos pela legislação destacam-se estes apresentados abaixo (quadro 1). Ressalta-se que nem todos eles foram criados no âmbito do Sistema de Recursos Hídricos, mas também no Sistema de Meio Ambiente, provocando uma forte relação entre os dois sistemas, o que não poderia ser diferente.

Quadro 1 – Instrumentos previstos na legislação

Instrumentos de Planejamento	Instrumentos de Gestão
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquadramento ▪ Plano de Bacia ▪ Plano Estadual de Recursos Hídricos ▪ Plano Nacional de Recursos Hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Outorga de direito de uso da água ▪ Licenciamento ambiental ▪ Cobrança pelo uso dos recursos hídricos ▪ Rateio de custo das obras de interesse múltiplos

A partir daí, conclui-se que os Planos de Bacia são definidos por três normas legais: a Lei Federal 9.433/1997, a Lei Estadual 10.350/1994 e a Resolução 17/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH. As Leis Federal e Estadual dão diretrizes gerais, que estabelecem conceitualmente o que é o plano e suas relações com os demais instrumentos de gestão, quais sejam: a outorga, a cobrança, o sistema de informações, o enquadramento e o licenciamento ambiental. Também é definido o papel dos demais agentes do Sistema de Recursos Hídricos, destacando-se os comitês, a quem cabe propor as metas de qualidade e quantidade, além de aprovar o plano.

A Lei Estadual das Águas também define os elementos dos planos: os objetivos de qualidade e quantidade, o programa de intervenções, e o esquema de financiamento das ações, através dos valores cobrados pela utilização dos recursos hídricos. Nesta linha vem a Resolução 17/2001 do CNRH, que especifica os conteúdos mínimos dos planos de bacia. Segundo o artigo 8º da citada resolução: “Os Planos de Recursos Hídricos, no seu conteúdo mínimo, deverão ser constituídos por diagnósticos e prognósticos, alternativas de compatibilização, metas, estratégias, programas e projetos, contemplando os recursos hídricos superficiais e subterrâneos...”.

Dentre os instrumentos institucionais o Sistema Estadual de Recursos Hídricos é composto pelos seguintes atores:

- CRH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos: instância deliberativa superior do sistema, composto por Secretários de Estado e por representantes de Comitês de Bacia (Art. 7 da Lei nº 10.350/94);

- DRH – Departamento de Recursos Hídricos: órgão de integração do sistema, responsável pela elaboração e implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, incluindo a operação da Outorga e a assistência técnica ao CRH (Arts. 10 e 11 da Lei nº 10.350/94);
- COMITÊS de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: órgãos descentralizados do sistema, um em cada bacia hidrográfica, responsáveis por definir os usos que se deseja fazer das águas na bacia, o que é preciso para que estes usos sejam possíveis, quanto cada um vai pagar por isso e de que maneira o dinheiro será aplicado (Arts. 12 a 19 da Lei nº 10.350/94);
- AGÊNCIAS de Região Hidrográfica: órgão de apoio técnico do sistema, responsável pela elaboração dos planos de bacia e pelo assessoramento técnico dos comitês (Art. 20 da Lei nº 10.350/94);
- FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental: órgão ambiental do Estado, que originalmente não integrava o SERH, e sim o SISEPRA (Sistema Estadual de Proteção Ambiental), mas que assumiu responsabilidades junto ao Sistema de Recursos Hídricos e acabou por ser incorporada a este (Art. 1º do Decreto nº 37.033/96).

A característica de ser receptor das águas drenadas pelas bacias de montante faz com que a qualidade das águas do Lago Guaíba seja dependente não somente das ações existentes no seu entorno, mas também daquelas havidas nas bacias dos rios que a ele afluem. Esta dependência conduz à necessidade do estabelecimento de mecanismos legais e institucionais que permitam, ainda que de forma indireta, um mínimo de interferência das comunidades que habitam a bacia nos usos das águas que se fazem à montante.

Estes mecanismos estão claramente definidos em dois diplomas legais: A Resolução CONAMA nº 20 que estabelece e disciplina o enquadramento dos cursos de água em classes de uso e a Lei Estadual nº 10.350/94, que atribui aos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas a proposição ao órgão competente, do enquadramento dos corpos de água da sua respectiva bacia hidrográfica em classes de uso e conservação (inciso V do Art. 19 da Lei nº 10.350/94).

3. Processo de formação do Comitê do Lago Guaíba.

O processo de formação dos comitês de bacia no Estado iniciado antes mesmo da promulgação da lei 10.350/94, teve um novo ritmo e sentido a partir de 1995. Antes mesmo da criação do SERH, o Guaíba já contava com algumas iniciativas das instituições públicas competentes com vistas a sua gestão. No entanto

estas iniciativas eram fundamentadas no desenvolvimento de estudos que tiveram como função dar suporte para os planejamentos setoriais não articulados.

Em 1979 o Governo Federal instalou o CEEIG – Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Guaíba, que aglutinou entidades federais estaduais e municipais, sistematizou conhecimentos com base em estudos existentes e chegou a propor um enquadramento dos principais corpos d'água por classes de uso. Estes comitês eram colegiados, coordenados pelo Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) e sob o comando geral do DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Dentre os resultados dos trabalhos do CEEIG, destaca-se a proposta de rede de monitoramento que envolvia o DEPREC, DNAE, serviços autônomos de saneamento, a CORSAN entre outros, toda a Bacia do Rio Jacuí, que é formadora do Guaíba, atualmente considerada Região Hidrográfica do Guaíba.

No período entre 1979 e a promulgação da Lei, além dos trabalhos do CEEIG outros estudos técnicos para caracterização quantitativa foram desenvolvidos sobre o Guaíba, destacando-se trabalhos realizado pelo extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IPH-UFRGS) e pelo Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. No que se refere à qualidade da água, o DMAE opera e mantém uma extensa rede de monitoramento da qualidade das águas do Guaíba, com uma série histórica significativa, articulada com a rede de monitoramento integrado do Programa Pró-Guaíba que conta com pontos de coletas em toda a região hidrográfica do Guaíba e é composta, além do DMAE, pela FEPAM, CORSAN e DRH.

O que se pretende demonstrar é que as instituições trocavam informações sobre a situação dos recursos hídricos e ensaiavam uma integração de parte de suas ações antes mesmo da promulgação da lei 10.350/94. Logo a promulgação da Lei criou um ambiente para estes atores articularem-se, através da estruturação das instâncias e dos instrumentos de gestão configurados no SERH. No Estado do RS em 1995 o Conselho de Recursos Hídricos, com o apoio de sua secretaria executiva e do DRH, passou a impulsionar a implantação do SERH, com uma postura de alavancar o Sistema “de baixo para cima”.

Foram identificadas e provocadas lideranças nas diferentes bacias hidrográficas com potencial para catalisar as Instituições da Bacia a organizarem-se em “comissões provisórias”, chamadas comissões pró-comitês ou comissões de sistematização. Estes grupos foram constituídos em função da mobilização da sociedade das bacias em torno da preocupação com os recursos hídricos, mobilizando a sociedade para discutir e preparar a formação dos comitês. Durante o processo de mobilização houve uma importante troca

entre os técnicos do Estado que levavam e traziam para os grupos de cada uma das bacias informações técnicas, propostas e novas formas de superar algumas situações de entrave na articulação local.

O processo de formação do Comitê Lago Guaíba teve início em um Seminário promovido pelo programa Pró-Guaíba, desenvolvido pelo Estado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, no dia 02 de Abril de 1997. Somente após um ano e seis meses de discussões, reuniões, fóruns para divulgação da legislação, visitas aos municípios e muita articulação política o Comitê foi instalado e eleita sua primeira diretoria. A comissão provisória, pró Comitê do Lago Guaíba, foi articulada pela coordenação do Programa Guaíba Vive da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que colocava o aval político do principal usuário da água da bacia.

O trabalho da comissão provisória do pró-comitê lago Guaíba mobilizou a sociedade da Bacia, a partir da divulgação da lei 10.350/94 e apresentação da situação dos recursos hídricos utilizando a informação técnica disponível. No que se refere a divulgação da Lei enfatizavam-se os conceitos de gestão pública, descentralizada e participativa que a legislação de recursos hídricos, em particular a Gaúcha, trazia, com o objetivo de demonstrar que os Comitês possuem poderes de deliberação sobre o planejamento e instrumentos de gestão dos recursos hídricos. Quanto à situação dos recursos hídricos colocava-se a perda das condições de qualidade da água no Guaíba, o crescente número de conflitos entre os usos e falta de informações dos arroios formadores da Bacia imediata do Guaíba.

Este trabalho também possibilitou que a comissão provisória e o Estado identificassem quais eram os principais usos da água da bacia, a partir da contraposição do conhecimento dos técnicos com atuação na bacia e as informações colhidas nos encontros com a sociedade da bacia. Também se identificou, sem nenhuma técnica, como a sociedade da bacia e principalmente os grupos representativos dos diferentes interesses sobre os usos dos recursos hídricos se organizavam. Este aspecto do trabalho foi fundamental para a discussão da comissão provisória com o Conselho de Recursos Hídricos, sobre a composição do Comitê.

Ressalta-se que, durante o processo de formação do Comitê, foram realizados dois eventos públicos de divulgação da Legislação de recursos hídricos promovidos pela Comissão Provisória com o apoio do Conselho de Recursos Hídricos com ampla divulgação. A participação dos técnicos do Estado foi fundamental nos momentos mais críticos da estruturação da comissão, sempre dando suporte ao trabalho desenvolvido. Neste mesmo período estruturam-se também os comitês das bacias do Taquari-Antas, Caí e Pardo. A estruturação do Comitê do lago Guaíba diferenciou-se dos demais, em função de que nestas Bacias, concomitantemente com a articulação da sociedade, foram desenvolvidos estudos de disponibilidade quali-quantitativa de água. Este aspecto, aparentemente casual, teve um papel na

estruturação dos demais comitês, visto que no âmbito destes estudos estavam sendo produzidas informações passíveis de apropriação pela sociedade e formatadas para a gestão dos recursos hídricos. Além deste aspecto, o trabalho técnico demonstrava para a sociedade daquelas bacias que a gestão das águas estava se estruturando em seus dois pilares, o político e o técnico.

Na bacia do Guaíba havia muitas informações técnicas disponíveis sobre a situação dos corpos hídricos, mas dois problemas dificultaram o uso destas informações. Por um lado o detalhamento das informações era díspar entre os arroios de uma margem e da outra, e entre os arroios e o Guaíba, por outro lado às informações estavam pouco disponíveis à comissão provisória e não estavam sistematizadas para a gestão dos recursos hídricos. O trabalho de mobilização era feito com o apoio de um mapa da Bacia, produzido pela representante do Lions Clube na comissão, que apresentava a rede de drenagem da bacia, os pontos de captação de água, de despejo de esgotos e de disposição final de resíduos sólidos urbanos e localizava as sedes dos Municípios que estavam na Bacia.

Uma das principais discussões da comissão provisória com o CRH-RS, foi a composição do Comitê. Conforme a legislação deveria se estruturar o comitê na proporção 40% de vagas para representantes dos usuários da água, 40% de representantes da população da bacia e 20% de representantes da administração pública direta estadual e federal. Neste contexto, após um conjunto de negociações internas à comissão e com o CRH-RS, definiu-se a composição para o comitê do lago Guaíba apresentada no quadro 2.

A primeira gestão do Comitê do Lago Guaíba consolidou um grupo coeso de trabalho, centrando os debates na estruturação do regimento interno, previsto pelo Decreto Lei nº 37.034/96, aprovado pelo Plenário em junho de 1999. Outro assunto sobre o qual o Comitê trabalhou no seu primeiro ano foi a montagem de uma estrutura de trabalho, que iniciou com a aprovação da composição da Comissão Permanente de Assessoramento (CPA), prevista no mesmo decreto, em agosto de 1999. Também foram estruturados três grupos de trabalho: um para estudos e montagem de uma proposta de construção do enquadramento dos cursos d'água, outro de comunicação social e educação ambiental e outro de relações institucionais, todos com composição e programa de trabalho aprovados pelo Comitê em outubro de 1999. Destacam-se ainda 3 eventos realizados neste primeiro ano de trabalho do Comitê: o 1º Evento Interno do Comitê do Lago, com o objetivo de debater a nova Secretaria Estadual de Meio Ambiente e o Programa Pró-Guaíba, enfocando o processo de planejamento do Módulo II. o 1º Seminário de Equalização de Conceitos, com o objetivo de proporcionar aos membros do Comitê do Lago Guaíba maior conhecimento das diferentes instâncias e instrumentos de gestão do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos; e o Ciclo

de Debates sobre Representatividade, evento estruturado em quatro blocos de debates envolvendo os representantes no comitê.

Entre as atividades desenvolvidas pelos grupos de trabalho cabe destacar o trabalho do grupo de enquadramento, que identificou a necessidade de sistematizar as informações existentes na Bacia, para qualificar qualquer que fosse o processo de debate público para a construção de uma proposta de enquadramento dos cursos de água a ser apresentada à FEPAM. A outra atividade importante foi a estruturação de um Plano de Trabalho para ser objeto de um convênio entre a Secretaria de Obras Públicas e uma entidade intermediadora de recursos, para o repasse de recursos do Fundo de Recursos Hídricos para a manutenção da estrutura mínima da Secretaria Executiva do Comitê.

Quadro 2 – Composição do Comitê Lago Guaíba

Representantes dos Usuários da Água	Representantes da População da Bacia
<i>Abastecimento Público - 04 vagas</i>	<i>Legislativos Municipais - 04 vagas</i>
<i>Esgotamento Sanitário - 02 vagas</i>	<i>Organizações Ambientalistas - 04 vagas</i>
<i>Drenagem Urbana - 02 vagas</i>	<i>Organizações Comunitárias e Clubes de Serviço - 03 vagas</i>
<i>Indústria - 02 vagas</i>	<i>Instituições de Ensino Superior e Pesquisa - 02 vagas</i>
<i>Agropecuária – 02 vagas</i>	<i>Associações Técnicas, Científicas e Classistas - 02 vagas</i>
<i>Efluentes Líquidos Provenientes de Resíduos Sólidos - 01 vaga</i>	<i>Organizações Sindicais – 01 vaga</i>
<i>Turismo, Esporte e Lazer - 01 vaga</i>	Representantes dos Órgãos Estaduais e Federais
<i>Pesca Artesanal, Comercial e Aqüicultura - 01 vaga</i>	08 vagas indicadas pelo Estado
<i>Navegação - 01 vaga</i>	

O trabalho do Grupo de Enquadramento e a necessidade identificada pelos membros do comitê de dar início a um processo de articulação com o cotidiano da Bacia, pautaram as ações do Comitê em seu segundo ano de vida. Vários órgãos Estaduais e Municipais, grandes usuários e Programas de Investimentos foram convidados a apresentar seu trabalho nas reuniões do Comitê. Em seu segundo ano o Comitê deteve-se em conhecer e articular-se com algumas instancias e instituições atuantes na Bacia. Paralelamente o Grupo de enquadramento iniciou um trabalho de consulta as informações e dados existentes nos órgãos e instituições membros do Comitê ou com objetivo de constituir uma base dados.

Este trabalho não foi fácil, é executado até a presente data, mesmo com os avanços conseguidos na linha da gestão dos recursos hídricos da bacia. Como fruto do trabalho do Grupo de Enquadramento foi estruturada uma minuta de termo de referência de estudos de avaliação das demandas e disponibilidades de água e enquadramento dos recursos hídricos superficiais da bacia hidrográfica do lago Guaíba. Ainda no âmbito do Comitê articulou-se um trabalho entre diversas instituições para a avaliação ambiental de uma micro-bacia integrante da bacia do Lago, com objetivo de tornar-se um projeto piloto a ser repetido nas demais bacias.

Finalizada a primeira gestão, o comitê encontrava-se com uma demanda de necessidades de estudos básicos para iniciar o processo de enquadramento e uma ação de educação ambiental concluída. Na segunda gestão do comitê eleita em dezembro de 2000, houve alteração de representação em algumas categorias, sendo as categorias das associações técnico-científicas e das organizações comunitárias e clubes de serviço as mais disputadas. Eleita a nova Diretoria na 12ª Reunião Ordinária do Comitê, em Janeiro de 2002, com a Presidência a cargo da ABES-RS e mantida a vice-presidência, o Comitê trabalhou para construir, através de um seminário com os membros, um plano de trabalho para o biênio 2001/2002. O Plano de Trabalho aprovado, 13ª Reunião Ordinária em Março de 2001, tem a estrutura apresentada no quadro 3.

Quadro 3 – Estrutura do Plano de Trabalho para o Comitê no biênio 2001/2002

<p>1. Enquadramento legal dos cursos d'água da Bacia (atividade-fim)</p> <p>1.1 Articulação da sociedade da bacia para a estruturação da proposta de enquadramento.</p> <p>1.2 Identificação e disseminação de informações sobre o processo de enquadramento de recursos hídricos e sobre a bacia hidrográfica do Guaíba, dentro e fora do Comitê.</p> <p>2. Consolidação do Comitê (atividades-meio)</p> <p>2.1 Articulação do Comitê com as esferas políticas de tomada de decisão.</p> <p>2.2 Incrementar a presença do Comitê nas questões cotidianas da bacia.</p> <p>2.3 Implementar Estratégias de Comunicação.</p> <p>2.4 Implementar ações de educação ambiental.</p> <p>2.5 Discutir e incentivar o exercício da Representatividade.</p> <p>3. Consolidação da gestão dos recursos hídricos (atividades-meio)</p> <p>3.1 Contribuir para a consolidação institucional dos Sistemas Estadual e Federal de Recursos Hídricos.</p> <p>3.2 Contribuir para a implantação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos e meio ambiente na área da Bacia do Lago Guaíba.</p>

Como principal atividade, a estruturação de proposta de enquadramento, que se constitui no “dever de casa do Comitê”, o grupo de enquadramento debruçou-se em identificar alternativas de financiamento para os termos de referência que estavam prontos. O plano de trabalho contava ainda com importantes atividades de educação ambiental, comunicação social e articulação política associadas à consolidação do comitê e que por sua vez possibilitam a qualificar a estruturação da proposta de enquadramento.

Durante a gestão 2001/2002 o dedicou-se a pautar apresentações sobre o comportamento dos usos da água e ampliar sua interação com a dinâmica dos acontecimentos no âmbito da Bacia, realizando discussões com os representantes dos usos da mineração, navegação, abastecimento público e esgotamento sanitário e um debate específico com o setor industrial sobre a questão dos organocloarados na bacia.

Paralelamente a este processo a estruturação do Departamento de Recursos Hídricos na Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) e a definição política do Governo de dar início ao processo de construção dos planos de bacia, contribuíram para que o comitê se dedicasse com mais ênfase a viabilizar a atividade fim de seu plano de trabalho. Respondendo **ao convite** do DRH o comitê passou a integrar um grupo de trabalho em conjunto com a FEPAM, para definir a estrutura de um estudo técnico a ser contratado

pelo departamento, com recursos do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos (FRH). O DRH através do FRH, no cumprimento de sua atribuição, tornou-se o parceiro para configurar a demanda do Comitê por informações técnicas para dar suporte ao processo de enquadramento.

Para compor o Grupo de Trabalho entre DRH/FEPAM/Comitê o Comitê designou seu Secretário Executivo com a atribuição de levar as posições, propostas e sugestões do Comitê para a comissão e as discussões ocorridas na comissão para os membros do Comitê, seja no âmbito do Grupo de Enquadramento, da CPA ou mesmo ao Plenário do Comitê. Este tema foi pauta de todas as reuniões do Comitê (16) a partir da reunião extra-ordinária de julho de 2002, seja como relato seja como discussão.

Internamente no Comitê o assunto foi tratado pelo Grupo de Enquadramento e pela CPA, que subsidiavam a negociação dos aspectos estruturais e técnicos do trabalho com o DRH e com a FEPAM. O Comitê já no início do processo apresentou o trabalho que tinha elaborado na gestão anterior, como contribuição, identificando sua demanda ao DRH. O DRH apresentou, para dar início aos trabalhos, a estrutura de plano de bacia desenvolvida pela Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Estabelecida a demanda do Comitê e a proposta do DRH, constantes nos documentos apresentados, a comissão iniciou o processo de definição e detalhamento dos estudos a serem contratados.

Desenvolvidas as primeiras reuniões o Comitê estruturou uma reunião em forma de seminário, para a apropriação do debate sobre a proposta da comissão e encaminhamento das suas contribuições. Em agosto de 2002, o Comitê realizou o Workshop para debater o processo de enquadramento, contando com a presença de 73% de seus titulares. A reunião estruturada em dois turnos, iniciou com apresentações dos trabalhos desenvolvidos até o momento pela comissão, tendo na seqüência trabalhos em grupo para a discussão do trabalho apresentado e formulação de sugestões. Posteriormente reuniam-se todos para sistematizar os trabalhos dos grupos e encaminhar uma proposta. No encaminhamento das propostas o plenário do Comitê entendeu que não estava maduro e esclarecido para encaminhar uma deliberação e solicitou a comissão que aprofundasse alguns pontos, para uma nova apresentação na reunião seguinte do Comitê.

Somente após as alterações solicitadas e sua apresentação na reunião seguinte, em outubro que o Comitê posicionou-se em acordo ao conteúdo dos Termos de Referência. Este processo possibilitou que os membros do Comitê se apropriassem dos trabalhos e comprometessem com a sua estrutura e o seu conteúdo. No cotidiano do Comitê percebe-se que nem todos os membros do Comitê tem conhecimento completo da estrutura do documento, entretanto todos tem a noção de que existe uma componente política

no processo de planejamento dos usos dos recursos hídricos que é sua atribuição organizar-se para esta função.

4. Estrutura de Governabilidade para o Início do Processo de Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia.

4.1. Antecedentes

A estrutura legal e institucional existente para a gestão dos recursos hídricos, comentada no item 2, pressupõe a existência de órgãos específicos para o cumprimento das funções previstas para a gestão.

Assim, o Comitê de Bacia composto por representantes dos usuários das águas, da população da bacia e dos setores públicos responsáveis pelas diversas políticas setoriais intervenientes na bacia, uma vez constituído e instalado está apto a definir os objetivos de qualidade das águas e a proporcionalidade, das parcelas de vazão outorgáveis para cada uso.

Por sua vez, a constituição da Agência de Bacia pressupõe a existência de um corpo técnico qualificado e disponível à execução dos trabalhos técnicos requisitados pelo Comitê para subsidiar suas decisões, sendo capaz de desenvolver os critérios e parâmetros a serem adotados pelo órgão de recursos hídricos para a emissão de outorgas e pelo órgão ambiental na emissão das licenças ambientais.

No entanto, a instituição de um novo modelo gerencial demanda não apenas recursos financeiros, humanos para a sua implantação como também mudanças culturais, cuja consolidação muitas vezes não pode ser mensurada ou prevista. Em janeiro de 2001 a situação da implantação dos Sistemas de Recursos Hídricos no Estado do RS era a seguinte:

- Comitês de Bacia - dos 23 Comitês previstos na época, 12 haviam sido implantados sendo que destes, cinco possuíam menos de dois anos de criação;
- Agências de Região Hidrográfica - não haviam sido criadas;
- Departamento de Recursos Hídricos – Foi criado em 1995, como uma Divisão do Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento no âmbito da Secretaria das Obras Públicas Saneamento e Habitação e transferido para a Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA, quando da sua criação em 1999. Com um corpo técnico formado essencialmente por Cargos em Comissão, com mudanças a cada troca de governo, o DRH dependia dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Recursos Hídricos para o seu funcionamento;

- A FEPAM, órgão mais antigo e estruturado do sistema era o órgão do Estado mais presente nas reuniões do Comitê, conduzindo o processo de discussão dos objetivos de qualidade das águas na bacia e o processo de enquadramento segundo a resolução CONAMA 20/86;
- Conselho de Recursos Hídricos e o Fundo de Recursos Hídricos, por força de uma emenda interposta à Lei de Criação da SEMA, pela oposição na Assembléia Legislativa do Estado, permaneceram vinculados à Secretaria de Obras, criando uma duplicidade de papéis no SERH, situação que só foi resolvida em dezembro de 2000 com suas vinculações à SEMA.

Em termos das informações básicas para a Gestão, a situação em 2001, no âmbito das 23 bacias hidrográficas do Estado pode ser ilustrada pelo quadro 4, a seguir.

Sob o ponto de vista da articulação inter-institucional havia um alto índice de desagregação entre os agentes componentes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos fundamentado nos seguintes fatos:

- A mudança de governo ocorrida em 1998 trouxe uma descontinuidade administrativa na condução política do processo de implantação do Sistema. Ressalte-se que a maioria dos componentes da Divisão de Recursos Hídricos do governo anterior, passou a integrar os Comitês de Bacia, exercendo em muitos casos, cargos diretivos;
- A criação da SEMA, embora tenha trazido um maior grau de sinergia entre os agentes do Sistema, num primeiro momento teve que superar a inércia característica da implantação de uma nova Secretaria na estrutura do Estado, ausentando-se, inclusive, das reuniões dos Comitês de Bacia;
- Os Comitês de Bacia, a partir dos fatos anteriores sentindo a ausência do Estado passaram a atuar como ONGs, construindo sua própria pauta de planejamento, repetindo os procedimentos que vinham sendo adotados nos Comitês mais antigos, fruto da estratégia de implantação do sistema praticada pelo governo anterior;
- Conselho de Recursos Hídricos pela situação antes descrita, reuniu-se apenas uma vez nos dois primeiros anos de governo e, mesmo assim, para deliberar sobre recursos para a área de saneamento;
- A FEPAM, embora representada e atuante nos Comitês através dos seus técnicos desempenhava um papel muitas vezes ambíguo, uma vez que seus representantes identificavam-se como membros do Comitê em detrimento das funções executivas que o sistema atribuía ao órgão.

Em resumo, pode-se afirmar que em janeiro de 2001 havia uma grande desarticulação entre os órgãos do sistema e as ações dos seus agentes institucionais eram caracterizadas pelo voluntarismo, configurando um quadro de ausência de planejamento integrado entre os membros do sistema.

4.2 Estrutura Institucional para o Planejamento

Conforme previsto na Lei 10350/94 o processo de gestão dos recursos hídricos está fundamentado no Plano de Bacia. Nele são estabelecidos os objetivos e metas de qualidade; as medidas necessárias à equalização da oferta e demanda; os critérios e diretrizes para a implantação dos instrumentos fundamentais da gestão configurados no processo de outorga, licenciamento e cobrança dos usos das águas superficiais e subterrâneas em uma bacia hidrográfica.

Quadro 4 - Situação do Conhecimento sobre as Bacias do Estado do RS em janeiro de 2001

BACIA	Área (km ²)	Org.Social	Av. Quanti	Av. Quali	Cad.de Usuários	Bal Hídrico	Enquadramento	Monit. Quant.	Monit. Quali.
GRAVATAÍ	2013,00	COMITÊ	S	S	S	N	S	PROPOSTA	S
SINOS	3663,00	COMITÊ	S	S	N	N	PROCESSO	PROPOSTA	S
CAÍ	5048,00	COMITÊ	S	S	S	S	N	PROPOSTA	S
TAQUARÍ-ANTAS	26268,00	COMITÊ	S	S	S	S	N	PROPOSTA	S
ALTO JACUÍ	16150,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N	PROPOSTA	PROPOSTA
VACACAÍ-MIRIM	11100,00	COMITÊ	S	S	S	S	N	PROPOSTA	PROPOSTA
BAIXO JACUÍ	14700,00	COMITÊ	S	S	S	S	N	PROPOSTA	PROPOSTA
LAGO GUAÍBA	2810,00	COMITÊ	N	S	N	N	N	PROPOSTA	PROPOSTA
PARDO	3749,00	COMITÊ	S	S	S	S	N	PROPOSTA	PROPOSTA
TRAMANDAÍ	2540,00	COMITÊ	S	S	S	S	PROPOSTA	PROPOSTA	S
LITORAL MÉDIO	11275,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N		S
CAMAQUÃ	19346,00	COMITÊ	S	S	S	S	N		
MIRIM SÃO GONÇALO	29500,00	COMISSÃO	S	S	S	S	N		
MAMPITUBA	850,00	N	N	N	N	N	N		S
APUAË INHANDAVA	14383,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N		
PASSO FUNDO VÁRZEA	12400,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N		
TURVO STA ROSA STO CRISTO	11170,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N		
BUTUÍ PIRATINIM ICAMAQUÃ	16035,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N		
IBICUÍ	28585,00	COMITÊ	S	S	S	S	N		
QUARAI	5575,00	N	S	S	N	N	N		
STA MARIA	13140,00	COMITÊ	S	S	S	S	PROCESSO	PROPOSTA	PROPOSTA
NEGRO	2450,00	N	N	N	N	N	N		
IJUÍ	10600,00	COMISSÃO	N	N	N	N	N		

Fonte: DRH/SEMA

A Lei estadual prevê como agente executor da elaboração do plano a Agência de Região Hidrográfica, que corresponde à Agência de bacia na legislação federal. A criação das agências na estrutura de estado é um assunto delicado uma vez que implica na criação de um novo órgão na estrutura pública já bastante conflagrada e questionada por programas nacionais de redução dos gastos públicos, racionalidade administrativa e redução do papel do Estado.

Durante o primeiro governo após a criação da lei 10350 (1995-98) a estratégia de implantação do sistema consistiu na implantação dos Comitês de Bacia, estruturação do DRH e execução de estudos de balanço hídrico para subsidiar a implantação da outorga nas principais bacias do estado. Em termos de planejamento, na ausência da agência, a estratégia foi iniciar o processo de discussão dos objetivos de qualidade das águas pelos comitês de bacia, assessorados pelo DRH e pela FEPAM que era a condutora e responsável legal pela formalização do processo. Esta estratégia fundamentava-se no princípio de que o plano de bacia era a configuração dos meios necessários para a obtenção dos objetivos fixados no processo de enquadramento.

Nos meses finais do ano de 2000 o Comitê do Lago Guaíba encaminhou ao DRH a solicitação da elaboração de um estudo que viesse a subsidiar o processo de enquadramento do Lago Guaíba, nos moldes da estratégia até então praticada no RS. Na ausência de recursos financeiros e, a partir do questionamento da falta de articulação e planejamento integrado existente na época o corpo técnico do DRH passou a trabalhar na possibilidade de formulação de uma nova estratégia de implementação da gestão nas diversas bacias do Estado.

A idéia básica consistia na recuperação do planejamento como elemento articulador dos interesses dos usuários e como articulador das diversas instituições intervenientes na questão. Para tanto, partiu-se do diagnóstico situacional descrito anteriormente e tomou-se como ponto de partida um modelo de termo de referência para elaboração de Planos Diretores de Recursos Hídricos disponibilizado pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

Sob o ponto de vista metodológico, embora o processo tenha aportado algumas novidades, a principal inovação encontra-se no arranjo institucional proposto para a elaboração do Plano. Identificou-se claramente que os principais usuários do Plano de Bacia são o DRH, como subsídio para a emissão das outorgas; a FEPAM pelo subsídio aos processos de licenciamento ambiental nas atividades que causam impacto nos recursos hídricos e o Comitê de Bacia pelo seu papel deliberativo que inclui a própria aprovação do Plano.

A partir desta constatação montou-se um grupo de trabalho para atender a demanda inicial do Comitê do Lago Guaíba, composto pelo Comitê, FEPAM e DRH com a finalidade de elaboração dos Termos

de referência para elaboração do Plano de Bacia do Lago Guaíba. Além dos aspectos antes mencionados a montagem do grupo de trabalho com essa composição propiciou:

- uma maior articulação e integração entre os agentes do sistema estadual de recursos hídricos;
- reforço das funções específicas de cada uma dessas instituições no sistema estadual de recursos hídricos;
- um avanço conceitual no processo de planejamento e implantação do sistema de recursos hídricos, incorporando outras variáveis além do balanço hídrico e do enquadramento;
- a ampliação do espectro de atuação e participação do Comitê pela existência de uma pauta concreta de deliberações;
- a consolidação do DRH como órgão de integração do sistema de recursos hídricos;
- a incorporação aos Termos de Referência de metodologias para o enquadramento das águas oriundas da experiência acumulada pela FEPAM que no TR original não tinham o destaque necessário;
- a incorporação aos TR de metodologias para a participação e mobilização social, aportadas pelo próprio Comitê e, portanto identificadas com o perfil sócio cultural da Bacia, que nos TR original era extremamente incipientes.

5. Negociações e Articulações.

Parte significativa do processo de negociação social estabelecido para a elaboração dos termos de referência dos estudos em tela já foi descrita anteriormente, restando neste momento a discussão a respeito de alguns pontos ainda não comentados.

Ressalta-se que estas negociações são frutos desta articulação entre os três usuários do Plano de Bacia, a saber: o DRH, a FEPAM e o Comitê. Cada um deles, principalmente o Comitê, possui outras instancias para a deliberação, internamente, antes de chegar à comissão, conforme também já comentado.

Um dos pontos mais polêmicos do processo referiu-se ao título que seria dado ao trabalho, da mesma forma como vem trabalhando com os outros comitês, o DRH resolveu chamar o estudo a ser contratado de 1ª Etapa do Plano de Bacia, uma vez que o escopo do trabalho corresponde a duas das três fases que compõem o Plano de Bacia, conforme previsto na resolução nº 17 do CNRH. Porém o Comitê, um tanto quanto mais cauteloso, adotou o nome de “Estudos Preliminares para Subsídios ao Plano de Bacia do Lago Guaíba”, opinião que acabou prevalecendo no âmbito da comissão.

Outro ponto que merece o destaque neste momento foi a maneira como a comissão respeitou as particularidades de cada um dos membros que a compõe, de modo que as questões referente aos aspectos

de quantificação hídrica ficaram a cargo do DRH, as questões relativas aos aspectos qualitativos dos recursos hídricos foram conduzidas pela FEPAM, e finalmente os aspectos relativos a dinâmica e mobilização social foram administrados pelo Comitê.

6. Considerações Finais

O envolvimento da sociedade é estrutural para a elaboração do Plano de Bacia conforme a Lei Federal 9.433/97 e a Lei Estadual 10.350/94. Este diálogo com a sociedade visa *complementar* o levantamento técnico do diagnóstico, *divulgar* a elaboração do plano, *envolver* a população na discussão das potencialidades e dos problemas hídricos e suas implicações, *sensibilizar* a sociedade para a responsabilidade coletiva na preservação e na conservação dos recursos hídricos e *estimular* os segmentos sociais a participarem do processo de gestão desses recursos.

Para que haja a gestão participativa, é indispensável que os vários atores sociais da bacia hidrográfica, sobretudo os maiores usuários das águas, sejam envolvidos durante toda a elaboração do Plano e dos estudos preliminares, identificando e sistematizando os interesses múltiplos, muitas vezes conflitantes. Além disso, a participação social permite obter informações que usualmente não estão disponíveis nas fontes convencionais de consulta e que, por meio de técnicas especiais e de profissionais experientes, são incorporadas ao Plano.

Destaca-se, finalmente, a importância do arranjo institucional entre o DRH, a FEPAM e o Comitê Lago Guaíba, que funcionou desde a elaboração dos Termos de Referência e irá acompanhar todo o processo de elaboração do Plano. O destaque se deve devido à integração completa de metodologias referentes à elaboração dos planos de ações e aos processos de enquadramento dos corpos d'água, que vinham sendo aplicadas separadamente no Estado. Outro fator relevante deste arranjo reside no fato de que o DRH deve-se embasar no Plano de Bacia, para implantar e operacionalizar a outorga de direito de uso da água, e a FEPAM também utiliza este instrumento, para subsidiar os processos de licenciamento ambiental, na bacia. Desta forma, pretende-se alcançar os objetivos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei Federal 9.433 de 8 de janeiro de 1997.

CNRH. Resolução no 17/2001

FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Site da internet: www.fepam.rs.gov.br

RIO GRANDE DO SUL, Decreto 37.033 de 21 de novembro de 1996.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto 37.034 de 21 de novembro de 1996.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto 38.989 de outubro de 1998.

RIO GRANDE DO SUL, Lei Estadual 10.350 de 30 de dezembro de 1994.

ABSTRACT

This paper refer the elaboration process of reference term for contract "Preliminary Studies for subsidy to Plan of Basin" in the hydrographic basin of Guaiba lake in Rio Grande do Sul. It will be show the institutional aspects of mobilization process of Committee. The Guaiba lake basin include 14 cites, one of then is Porto Alegre, and the lake is the most important source supply for population in capital of State. The first part of paper shows the history of creation of Gauiba lake Committee, created by Decree-law 38.989 in October of 1998. The second part shows the structure for governability established to conduct a first step in the planning process of uses of hydrical resources in the basin. In the third part will be mentioned the negotiations and articulations during elaboration of work methodology, emphasize oppositions between technical staff of Government and Commission Permanent of Assistance of Committee. Finally, will be done some commentaries about de strategy used and will be show the future steps.