

# COMITÊS DE BACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: QUAL É O ESPAÇO DA SOCIEDADE CIVIL?

Christian Guy Caubet<sup>1</sup>

Sumário: Introdução. 1. Como participar? 1.1. Descentralização e Desconcentração 1.2. Os parâmetros da participação 2. A questão do domínio das águas. 3. A constituição dos CBH -Comitês de bacia hidrográfica. 4. Trâmites para a proposta de instituição de um CBH, cujo rio principal é de domínio da União. 5. Aspectos políticos do estatuto dos CBH. Considerações finais. Referências bibliográficas

## Introdução

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são instituições que já fazem parte do ordenamento jurídico nacional. Foram diretamente regulamentados por algumas disposições de dois textos normativos em vigor: os artigos 37 a 40 da Lei 9433/97, “Política Nacional de Recursos Hídricos”, e a Resolução n° 5, de 10/4/2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). No presente texto, será empreendida uma reflexão sobre o significado desses textos e de seu impacto, em termo de definição das condições da participação de diversos segmentos da sociedade, na gestão da água.

Faz-se necessário realizar uma indagação pormenorizada sobre esse assunto, em razão de vários equívocos constantemente encontra-

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina Doutor em Direito. Pesquisador I A do CNPq. Membro Suplente da representação das ONG's no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (1998-2000).

dos, em relação às modalidades da participação nas decisões ou à própria noção ou concepção da participação. Diante do quadro global desfavorável, em relação às questões de qualidade e de quantidade de recursos hídricos disponíveis, muitas pessoas pensam que, em função da incapacidade do setor público, de providenciar o que deve à população, haverá em breve grandes oportunidades de mancomunar os esforços de todos os interessados, no âmbito de uma instituição única e especializada. Tudo poderá ser resolvido pela participação *de todos* em um comitê de bacia (CBH).

Esta impressão está reforçada pelo argumento, segundo o qual a criação dos CBH inspirou-se de um modelo reputado democrático, tão democrático que está conhecido pela expressão “Parlamento da Água”, que se costuma usar para qualificar a natureza participativa dos CBH franceses.

Entretanto, a análise pormenorizada dos textos regulamentadores dos CBH, indica que a participação não deverá ser de todos. Ao contrário, as categorias de participantes são taxativamente enumeradas e verifica-se que a lei abre quase todo o espaço para duas categorias de representantes: os do poder político executivo da União, dos Estados/DF e municípios (40 % do total), bem como os das atividades económicas (outros 40%) que correspondem aos usos reputados dominantes. Os que pensam que a *sociedade civil* deverá ter uma influência, associada a um poder de decisão real, haverão de constatar que o conceito de sociedade civil recebe uma aplicação mais do que modesta (20% do total de participantes), nas definições da lei. Mas cabe mais uma pergunta: quem está identificado com a *sociedade civil* tem alguma influência, já nas definições das instituições que deverão gerir as águas dos brasileiros?

Para examinar corretamente diversos aspectos da questão da participação, é necessário referir-se tanto à noção de participação, como aos textos que definem suas condições, nas normas supra-citadas, em relação aos Comitês de bacia. Isso deve ser feito, sem perder de vista que os CBH são apenas um, dentre os órgãos que haverão de participar na gestão. Não é possível examinar aqui todas as instituições do sistema que está sendo criado: Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Agências da Água, outorga, enquadramento; porém, é possível esboçar uma concepção geral

bastante fiel, a partir do estudo do estatuto dos CBH, órgão apresentado como a pedra de toque democrática desse sistema.

## **1. Como participar?**

A participação depende, em primeiro lugar, de determinadas condições objetivas: nem tudo o que é chamado de participação, representa efetivamente uma oportunidade de tomar decisão, em pé de igualdade ou com condições mínimas de influenciar em alguma maneira no resultado final. Faz-se mister, portanto, analisar o quadro global da participação: a política pública, relativa a qualquer assunto, caracteriza-se como centralização, descentralização ou desconcentração? Por outro lado, é preciso analisar os detalhes dos textos que organizam os estatutos relativos à participação, para perceber se os poderes atribuídos aos diversos órgãos instituídos são reais, independentes porque próprios dos seus titulares ou, ao contrário, limitados por condições nem sempre muito aparentes, porém eficazmente dissimuladas nos meandros dos textos reguladores.

### **1.1. Descentralização e Desconcentração**

A execução das políticas públicas pode realizar-se de diversas maneiras: intervenção direta da administração pública; permissão, concessão ou licença atribuídas a pessoas jurídicas, contratadas segundo modalidades jurídicas próprias; convênios assinados com entidades de diversas naturezas. Outras vezes, o poder público contenta-se em definir normas que estabelecem um quadro de atuação, deixando à iniciativa privada o cuidado de implementar atividades de interesse coletivo. Todavia, em se tratando de implementar políticas públicas, pode-se enfatizar dois eixos principais de atuação da Administração.

Descentralizar é transferir efetivamente o exercício do poder de decisão a uma entidade, um órgão, uma comunidade, etc..., que passa a exercê-lo, sob sua própria responsabilidade. A Constituição Federal de 1988 descentralizou o poder, fazendo com que diversas competências, anteriormente da União, passassem a ser exercidas pelos Estados; ou que competências dos Estados passassem a ser dos municípios. A des-

centralização implica uma redistribuição mais democrática do poder, pois resulta em uma participação de pessoas (físicas e jurídicas) que não podiam pronunciar-se, até então, sobre o assunto que foi descentralizado. Em certos casos, em que as pessoas podiam pronunciar-se, isso não tinha nenhum efeito: sua opinião não era levada em consideração na decisão final. Quando se diz que as pessoas participam, significa que passam a decidir ou a ter uma influência que não tinham.

Desconcentrar o poder, ao contrário, é fingir um processo de descentralização, com o resultado de conservar, nas mesmas mãos, o exercício do poder final de decisão. Quando o chefe do poder executivo determina que uma competência própria passará a ser exercida por uma pessoa que ocupa um cargo de confiança, ele não descentraliza o exercício do poder, pois continua controlando, absolutamente, as decisões tomadas em função da competência aparentemente redistribuída. O mesmo fenômeno ocorre, obviamente, quando o titular do poder de decisão passa a exercer seu poder em lugar diferente do lugar habitual. Transfere-se, geralmente com alguns assessores, para uma cidade que não é a capital e toma decisões, durante algum tempo, fora do lugar-sede do exercício normal do poder.

Em nenhum desses dois casos existe hipótese de descentralização, pois o exercício do poder de decisão continua nas mesmas mãos, mesmo que ele pareça (pelo menos no caso de delegação de competência) ser atribuído a outro titular. Tanto o novo titular pode ser revogado ad nutum (a qualquer momento e sob qualquer pretexto), como pode ser revogada a própria delegação de competência, pelo titular original.

A grande diferença entre descentralização e desconcentração, portanto, é o fato de a primeira promover uma redistribuição efetiva e irreversível do poder de decisão, no sentido de ampliar a participação. A descentralização, pois, é uma modalidade democrática e democratizante de divisão do poder. Enquanto que a desconcentração é apenas uma modalidade de gestão administrativa, que preserva o poder de decisão da autoridade que a decide. Se essa autoridade afirmar que descentralizou, quando apenas desconcentrou, estará cometendo um equívoco técnico, ou agindo com motivação puramente demagógica, ou estará tratando de enganar as pessoas.

O projeto de lei que “dispõe sobre a gestão administrativa e a organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos

Hídricos previsto no inciso XIX do art. 21 da Constituição, e criado pela Lei nº 9.433 [...]”, traz um exemplo de equívoco técnico, no seu capítulo VI, relativo à *descentralização* de atividades:

“Art. 28. Os órgãos ou as entidades outorgantes do direito de uso de recursos hídricos poderão firmar contrato de gestão com as Agências de Bacia, com o objetivo de descentralizar as atividades relacionadas com o gerenciamento de recursos hídricos, incluída a realização de investimentos.

Parágrafo único. O contrato de gestão constitui o instrumento de fiscalização e controle da atuação da Agência de Bacia e de avaliação de seu desempenho técnico e administrativo, a ser exercido em caráter permanente por parte do respectivo Comitê de Bacia e pelo poder outorgante.”

Essas condições, estipuladas pelo parágrafo único, são a prova do fato de que não há descentralização neste caso, apesar da palavra descentralização ser utilizada no *caput* do artigo. O contrato de gestão é a expressão da fiscalização e do controle da parte que delega sua competência, incluído, na avaliação, a do desempenho técnico e administrativo. O controle deve ser exercido em caráter permanente, por parte do poder outorgante, mas também por parte do respectivo Comitê de Bacia. Esse conjunto de condições caracteriza uma delegação/desconcentração, dentre de cujas especificações deverá exercer-se a rotina administrativa da Agência de Bacia. A ausência de autonomia da Agência está confirmada pelo artigo 29, que determina as cláusulas essenciais do contrato de gestão: sem o mínimo espaço para qualquer tipo de autonomia.

Não se trata, com esta reflexão, de afirmar que a Agência de bacia deveria ter autonomia em relação ao CBH ou à autoridade que a institui. Ao contrário, está certo que um órgão executor (como é o caso das Agências, que “exercem a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica”, segundo o art. 41 da Lei 9433) seja controlado, de perto, por quem é detentor do poder de decisão democraticamente exercido. A intenção foi só de demonstrar o equívoco conceitual que caracteriza essa parte do documento legal, no intuito de qualificar melhor as relações idealizadas pela lei 9433, bem como as disposições, com estas nem sempre politicamente compatíveis, da legislação de regulamentação.

A lei 9433 inclui diversas afirmações alentadoras, em relação à participação e à cidadania. Pode-se enfatizar as disposições seguintes:

“Art.1º. A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:[...]VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”

Ou:”Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.”

Ou:”Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.”

Resta saber se essas proclamações de intenção recebem um conteúdo concreto, nas disposições normativas que as regulamentam. Mas também resta saber o que se entende por participação efetiva na gestão dos recursos hídricos.

## **1.2.Os parâmetros da participação**

Os apontamentos anteriores, relativos à descentralização e à desconcentração, oferecem apenas referências parciais para a avaliação da questão da participação. Dever-se-ia empreender uma reflexão muito mais abrangente, para caracterizar melhor os parâmetros da participação. Para muitas pessoas, por exemplo, é quase auto-evidente que a participação, em matéria de gestão de recursos hídricos, só pode ser oferecida a pessoas *que tenham conhecimentos técnicos razoáveis sobre os problemas a serem resolvidos*. Não haveria participação com base na cidadania em si, e sim “com base na cidadania responsável”: a das pessoas que entendem-das-coisas. Os que têm esse tipo de interpretação, reagem como ofendidos quando seus argumentos são taxados de elitistas ou tecnocráticos. Mas este é um debate essencial e que continua incipiente, tanto pelo fato de o linguajar tecnocrático (ou com pretensão a tal característica)] á permear TODA a estrutura do poder político, como pelo fato de ser praticamente impossível coordenar a ação dos que pretendem falar em nome da sociedade civil organizada.

“(…) a forma como atualmente é praticada a inovação introduzida com a Lei [9433], isto é, a participação conjunta entre poderes públicos, usuários e sociedade civil, apresenta duas características: a primeira, coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conheci-

mento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia; a Segunda, torna mais difícil o envolvimento da população local no processo de gestão pelo fato de ser produzido unilateralmente conhecimento sobre uma das dimensões de seu meio ambiente, os recursos hídricos.” (MACHADO, C.J.S.e MACEDO, m.l.; 2000,p.6

Não há dúvida, para os que tentam recuperar o espaço democrático perdido pela sociedade civil, do fato de que a exigência de possuir determinados conhecimentos técnicos, para poder participar, constitui uma versão moderna da antiga exigência do voto censitário. Da mesma maneira que, na Europa do início do século XIX, só podia votar, quem possuísse um patrimônio, com valor econômico mínimo estabelecido por lei, seria necessário, hoje em dia, ter conhecimento específico para fazer jus à cidadania hídrica.

Seja como for, também é impossível, por razões que têm a ver com a simples legitimidade democrática, argumentar que a participação deva ser reservada “aos que entendem”. Ao contrário, as *Declarações de princípios* adotadas em matéria de gestão de recursos hídricos, sempre enfatizam que a participação deve ser entendida como a ação que permite a todos os cidadãos influir de maneira efetiva na tomada de decisão. Como seria fastidioso enumerar todas essas Declarações, adotadas em Mar dei Plata, Dublin, Paris ou Haia, a referência limitar-se-á a dois textos relevantes:

1) o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (adotado em junho de 1992), estipula: “A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compreensão e reparação dos danos.”

2) A cartilha elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal-MMA-, para divulgar a Lei 9433, lembra que, dentre dos “princípios básicos praticados hoje em todos os países que avançaram na gestão de seus recursos hídricos”, consta “o da

gestão descentralizada e participativa. A filosofia por trás da chamada gestão descentralizada é a seguinte: tudo quanto pode ser decidido em níveis hierárquicos mais baixos de governo não será resolvido pelos níveis mais altos dessa hierarquia. Em outras palavras, o que pode ser decidido no âmbito dos governos regionais, e mesmo locais, não será tratado em Brasília ou nas capitais de estados. Quanto à gestão participativa, trata-se de um processo que permite que os usuários, a sociedade civil organizada, as ONGs e outros organismos possam influenciar no processo da tomada de decisão” (p.6 e 7). Essa é uma referência ao que se convém chamar de *princípio de subsidiariedade*.

Não há dúvida de que a participação deve ser entendida como a possibilidade de todos os cidadãos terem condições de opinar e influenciar na decisão final relativa às opções coletivas. E por isso mesmo, surgem dúvidas em relação ao fato de saber se esse resultado está garantido pelos textos legais relativos à gestão dos recursos hídricos. Não se quer afirmar que o Estado não deva definir ou tutelar os processos de realização da cidadania, mas avaliar se a organização desse processo de definição e tutela enseja uma participação real; ou se existem mais mecanismos de exclusão do que de integração da cidadania.

## **2. A questão do domínio das águas**

Como preliminar à questão da determinação das dimensões da cidadania, nos textos relativos aos CBH, ainda existe a da dominialidade das águas, que consiste em determinar a quem entidade da federação pertence a competência de organizar a gestão da água: União ou Estado(s) membro(s). Trata-se de uma questão prévia, porque “a instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República” (art. 37, § único, da Lei 9433); dentre outras disposições específicas para os CBH de rios de domínio da União.

A dominialidade está contemplada pelos artigos 20 e 26 da Constituição Federal de 1988. O art. 20, 111, dispõem que “São bens da União [...] os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;”.



Já houve numerosos reparos a essa redação, que tem como consequência, ao esticar a competência da União em todas as direções, para montante e para jusante, a de diminuir drasticamente o número de rios e outros corpos d'água de domínio específico dos Estados. Importante tendência doutrinária qualifica de absurda essa consequência e preconiza desconsiderar os efeitos de tão extenso domínio da União. Se assim fosse mesmo, o mundo real, não haveria espaço para a atuação dos Estados. Essa análise está correta, ao assinalar os potenciais efeitos perigosos da imensa dominialidade da União. Porém está errada, em pensar, com base nisso, que o texto da Constituição Federal significa outra coisa do que ele afirma. A União possui, efetivamente, um domínio hídrico imenso e o poder executivo federal assume rigorosamente o artigo 20 da CF. A cartilha, *supra* citada, afirma:

“Uma outra modificação que a Constituição introduziu e que é digna de referência foi o estabelecimento de apenas dois domínios para os corpos d'água no Brasil: i) o domínio da União, para os rios ou lagos que banhem mais de uma unidade federada, ou que sirvam de fronteira entre essas unidades, ou de fronteira entre o território do Brasil e o de um país vizinho ou dele provêm ou para ele se estendem; e ii) como bens dos estados, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso as decorrentes de obras da União;”.

É preciso, pois, ter em mente a questão da dominialidade, porque ela determina importantes consequências para os estatutos dos CBH. Em realidade, ela determina a existência de dois tipos de estatutos, já que haverá normas diferentes para os CBH de rios de domínio da União e para os demais. A lei já disciplina a organização dos CBH de rios do domínio da União. Mas os Estados ainda terão bastante autonomia para elaborar seus próprios estatutos

### **3. A constituição dos CBH –Comitês de bacia hidrográfica-**

A composição dos CBH integra cinco categorias de representantes (art.39 da Lei 9433), que são os: I- da União; II- dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III- dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV- dos usuários das águas de sua área de atuação; V-

das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. A representação do conjunto dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, está limitada à metade do total de membros (art. 39, § 1º) e deverá obedecer o limite de 40% do total de votos no CBH (art. 8º, I, da Resolução nº 5).

As categorias IV e V são constituídas pelos seguintes elementos:

Categoria IV-, com 40% do total de votos no CBH: Usuários: são pessoas físicas ou jurídicas que, no intuito de realizarem suas atividades, dependem da outorga de um direito de uso de recursos hídricos. Os “setores usuários”, definidos pelo art. 14 da Resolução CNRH nº 5, de 10 de abril de 2000, são os de:

- a) abastecimento urbano, inclusive diluição de efluentes urbanos;
- b) indústria, captação e diluição de efluentes industriais;
- c) irrigação e uso agropecuário;
- d) hidroeletricidade;
- e) hidroviação;
- f) pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos.

Categoria V, com um mínimo de 20% do total dos votos do CBH : Entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. São evocadas no art. 47 da lei 9433: são consideradas as entidades civis “legalmente constituídas” (art. 48), na forma seguinte:

I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;

II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos, inclusive as que representam "usuários de águas que demandam vazões ou volumes de águas considerados insignificantes" (art. 15º da Res. nº 5);

III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;

IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

A repartição definitiva das categorias de membros e de votos, uma vez juntados os representantes dos poderes executivos das três instâncias da federação, que compõem uma categoria única para efeito de representação e de votação no CBH, efetua-se da maneira seguinte:

- a) os membros dos poderes executivos da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, podem somar até a metade dos membros e ter até 40% dos votos;

b) os representantes de entidades civis, proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, com pelo menos, vinte por cento do total de votos;

c) os representantes dos usuários dos recursos hídricos, cujos usos dependem de outorga, obedecido quarenta por cento do total de votos.

Entretanto, essas categorias são as que integram os CBH de rios de domínio da União, quando definitivamente constituídos. A Resolução n° 5 não pode indicar a solução para os rios do domínio dos Estados, pois a competência de indicação dos critérios, para estes rios, é dos Estados, e não do CNRH. Entretanto, a Resolução n° 5 indica uma tendência que deverá ser seguida em várias legislações estaduais.

Mesmo assim, ainda vale a pena assinalar que as representações definitivas, em CBH de rios de domínio da União, dependerão de “articulação” entre União, Estados e, eventualmente, do Distrito Federal, sob a égide do Presidente Interino (provisório) do CBH, para designar seus respectivos representantes; também deverá realizar-se o processo de escolha, entre pares, dos representantes de outras duas categorias: municípios e entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia; finalmente, serão credenciados os representantes das categorias de usuários; todas essas operações serão realizadas em processo público, com ampla e prévia divulgação (art. 11 da Res. 05).

A redação incorreta atual (17/6/2000) do inciso III, do § 2, do art. 11 da Resolução 05, nas fontes eletrônicas do MMA, não permite afirmar de maneira unívoca, se as entidades civis deverão ser obrigatoriamente Organizações da Sociedade Civil, de Interesse Público, ou poderão ser de interesse privado. Entretanto, por analogia com o art. 9o, IV, é de se supor que as entidades poderão ter interesse público ou privado.

#### **4. Trâmites para a proposta de instituição de um CBH, cujo rio principal é de domínio da União.**

Deve-se apresentar as pessoas que têm legitimidade para encaminhar a proposta, antes de referir as condições a serem preenchidas e, finalmente, as modalidades práticas de operacionalização do CBH.

1 - Pessoas legitimadas.

O art. 9º da Res. 05 estipula: A proposta poderá ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos se subscrita por pelo menos três das seguintes categorias:

I - Secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, pelo menos, dois terços dos Estados contidos na bacia hidrográfica respectiva considerado, quando for o caso, o Distrito Federal;

II - Prefeitos Municipais cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de pelo menos quarenta por cento;

III - entidades representativas de usuários, legalmente constituídas, de pelo menos três dos usos indicados nas letras “a” a “f”, do art 14º desta Resolução com no mínimo cinco entidades; e

IV - entidades civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia, que poderão ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, legalmente constituídas, com no mínimo dez entidades, podendo este número ser reduzido, a critério do Conselho, em função das características locais e justificativas elaboradas por pelo menos três entidades civis.

Resumindo as condições e exigências *supra* expostas:

Para pleitear a instituição de um CBH ao CNRH, dever-se-á reunir: 2/3 dos Secretários de Recursos Hídricos dos Estados da Bacia; 40% dos prefeitos municipais da bacia; entidades de usuários, representando pelo menos três dos usos indicados no art. 14 da Res.05 e pelo menos dez entidades civis com atuação comprovada na bacia, legalmente constituídas; mas podendo esse número ser reduzido, desde que haja justificativa e anuência do CNRH.

2 - Requisitos relativos ao conteúdo da proposta:

Não deverá ser muito fácil, reunir e sobretudo unir, as pessoas alistadas pela norma legal. Depois de reunidas, ainda deverão cumprir requisitos materiais relativos à bacia e definidos pelo art. 10º da Res.05:

“Constará, obrigatoriamente da proposta a ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de que trata o art. anterior, a seguinte documentação:

I -justificativa circunstanciada da necessidade e oportunidade de criação do Comitê, com diagnóstico da situação dos recursos hídricos

na bacia hidrográfica, e quando couber identificação dos conflitos entre usos e usuários, dos riscos de racionamento dos recursos hídricos ou de sua poluição e de degradação ambiental em razão da má utilização desses recursos;

II - caracterização da bacia hidrográfica que permita propor a composição do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e identificação dos setores usuários de recursos hídricos[...]

III - indicação da Diretoria Provisória; e

IV - a proposta [formal, endereçada ao CNRH]”.

Essa formulação parece particularmente infeliz. Ela apresenta uma espécie de inversão do ônus da prova, em relação à necessidade de criar um CBH. Com efeito, está muito difundida, em todo o País, a sensação de que há urgência em implementar a política nacional de recursos hídricos, em função da degradação generalizada que caracteriza parte significativa do território nacional. Dever-se-ia, portanto, incentivar e facilitar a tramitação dos pedidos, a partir de uma presunção legal generalizada, de situação *a priori* preocupante, deixando-se como possíveis exceções, os casos/bacias em que não houvesse necessidade de organizar um CBH. Entretanto, a Res.05, pelas exigências que formula, tornará difícil a superação dos passos iniciais. No contexto político-cultural nacional, não será nada fácil reunir os responsáveis e formular um diagnóstico mínimo, do qual dependem diversas dimensões do êxito futuro das instituições a serem criadas.

3 - Operacionalização da proposta ( art. 11 da Res.05):

Depois de examinada pelo CNRH e se for aprovada, a proposta será efetivada mediante decreto do Presidente da Republica. Caberá ao Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no prazo de trinta dias, dar posse aos respectivos Presidente e Secretario Interinos, com mandato de até seis meses, com incumbência exclusiva de coordenar a organização e instalação do Comitê.

Em até cinco meses, contados a partir da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá realizar:

- a articulação com os Poderes Públicos, para indicação de seus respectivos representantes;

- a escolha, por seus pares, dos representantes dos Municípios e

dos representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia e

- o credenciamento dos representantes dos usuários de recursos hídricos,

Em até seis meses, contados a partir da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá realizar (art. 12 da Res.05):

- a aprovação do regimento do Comitê; e

- a eleição e posse do Presidente e do Secretário do Comitê.

O Presidente eleito do Comitê de Bacia deve registrar seu regimento no prazo máximo de sessenta dias, contados à partir de sua aprovação.

As condições de criação dos CBH não são as únicas que devem ser examinadas para tentar dimensionar seu aspecto democrático. O próprio funcionamento dos CBH deve fornecer ensinamentos importantes. Nesse particular, nascem outras dúvidas sobre a realização das condições da participação.

## **5. Aspectos políticos do estatuto dos CBH**

É do ponto de vista político, que importa examinar a questão da participação. Entretanto, existe ambiguidade na dimensão política dos CBH ; e mais ainda se forem dedicados à gestão de um curso d'água de domínio da União. Os CBH não têm capacidade jurídica, pois não são pessoas jurídicas, como as Agências da Água. Os que se dedicam a um curso d'água de domínio da União, ainda são “vinculados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos” (art.1], § 2º da Res.05), o que indica que eles são considerados como um órgão administrativo, pois um órgão político independente não poderia ser considerado como “vinculado” a outro órgão, de natureza mixta (política e administrativa: o CNRH) totalmente dependente do Poder Executivo; pelo menos em qualquer sistema democrático de tomada de decisão.

Segundo o art. 10 da Res.05, no seu § 1º , “os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição.” No entanto, essas atribuições normativas e deliberativas são duvidosas, por serem tolhidas por diversas cláusulas da Res. 05.

A lista das competências é a seguinte:

“Art. 7-º : Cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas, além do disposto no art.38- da Lei 9433 de 1997 no âmbito de sua área de atuação, observadas as deliberações emanadas, de acordo com as respectivas competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou dos Conselho Estaduais, ou do Distrito Federal:

I - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, inclusive os relativos aos Comitês de Bacias de cursos de água tributários;

II - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, respeitando as respectivas diretrizes:

a) do Comitê de Bacia de curso de água do qual é tributário, quando existente, para efeito do disposto no art.6º desta Resolução ou ;

b) do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ou do Distrito Federal, ou ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme o colegiado que o instituir;

III - aprovar as propostas da Agência de Água, que lhe forem submetidas;

IV - compatibilizar os planos de bacias hidrográficas de cursos de água de tributários, com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica de sua jurisdição;

V - submeter, obrigatoriamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica à audiência pública;

VI - desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental em consonância com a Lei 9795/99 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental; e

VII - aprovar seu regimento interno, considerado o disposto nesta Resolução.”

O art. 7º da Res.05 lista as competências do CBH, mas seu § único estabelece que, “das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso aos Conselhos Nacional, Estaduais ou Distrito Federal de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência”. Como há omissão, na Resolução 05 e na lei 9433, em relação ao fato de definir quais são as deliberações do CBH que possuem caráter especificamente normativo ou deliberativo, a redação do § único do art. 7º implica que todas as deliberações do CBH são sujeitas a recurso perante uma outra instância. Portanto, os CBH não têm nenhuma competência

normativa, no sentido de deliberarem em última instância. Uma decisão normativa de um órgão político não pode ser sujeita a recurso, perante um órgão administrativo superior. Em outras palavras, se uma decisão está sujeita a recurso, ela não possui caráter normativo: é de simples rotina administrativa.

Com esses comentários, volta-se ao mérito da discussão sobre o caráter democrático-participativo dos CBH. Não se deve perder de vista, a redação do art. 1o, § 2º, da Res. nº 5: “Os Comitês de Bacia Hidrográfica, cujo curso de água principal seja de domínio da União, serão *vinculados* ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.”

### **Considerações finais**

A lei criou novas entidades, de caráter administrativo, abertas à presença de representantes da sociedade civil. Usa-se a palavra *presença*, não *participação*, a partir de um ponto de vista ligado à questão da possibilidade de influir efetivamente na tomada de decisão. Apesar da aritmética muitas vezes usada para demonstrar que os CBH são democráticos (40% de membros dos poderes executivos + 20% de representantes da sociedade civil = 60% do poder de decisão, em relação aos 40% dos *usuários*), deve-se refletir para indagar o que poderão fazer os 20 % da sociedade civil, no CBH, face aos 80% dos poderes políticos executivos e do Poder Económico.

Fora dos CBH, não costuma verificar-se a aliança do Poder Executivo e da *sociedade civil*, para conter os excessos do Poder Económico, no mundo ultraliberal do século XXI. Postular a neutralidade do Estado, é esquecer-se que ele só age a partir das determinações de membros do governo, os que estabeleceram o estatuto dos CBH sem consulta efetiva a essa sociedade civil, cujos interesses são reputados salvos, assim que o *Estado* tenha manifestado sua opinião. A *sociedade civil* continua sedenta de um verdadeiro pluralismo e de uma participação real...



## Referências bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. 292p.
- \_\_\_\_\_. **O Papel das Hidrovias no Desenvolvimento Sustentável da Região Amazônica Brasileira**. Brasília: Senado Federal. Gabinete do Senador Bernardo Cabral, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Direito Administrativo: tema: água**. Brasília: Senado Federal/ Gabinete do Senador Bernardo Cabral /Secretaria Especial de Editoração e Publicação. 1997, 667 p.
- \_\_\_\_\_. **Recursos Hídricos e o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Senado Federal. Gabinete do Senador Bernardo Cabral, 1997.107 p.
- \_\_\_\_\_. **Legislação estadual dos recursos hídricos...** Brasília: Senado Federal/ Secretaria Especial de Editoração e Publicação. 1997. Vol. I, 392 p.
- \_\_\_\_\_. **Legislação estadual dos recursos hídricos...** Brasília: Senado Federal/ Secretaria Especial de Editoração e Publicação. 1997. Vol. II, 1028 p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente : <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.html> e [www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)
- CAUBET, Christian Guy (Org.). **O Tribunal da água. Casos e descasos**. Florianópolis: Imprensa Universitária da UFSC; Fundação Água Viva. 1994. 399 p
- \_\_\_\_\_. A Lei Federal 9 433/97: Premissas para uma revolução na gestão dos recursos hídricos. In: SBPC. **Anais da 5ª Reunião Especial da SBPC**. Blumenau (SC), 24 a 27/9/97.p.92-96
- \_\_\_\_\_. Águas. In Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. **Brasil Século XXI, Os caminhos da sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio - 92**. Rio de Janeiro: FASE 1997, p. 203-222.
- \_\_\_\_\_. A situação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (maio de 2000). In LEITE, José Rubens Morato. **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p171-182
- MACHADO, Carlos José Saldanho e MACEDO, Maria Lúcia de. O paradoxo da democracia das águas. **ABRH Notícias**. Revista Informativa da Associação Brasileira de Recursos Hídricos.N0 2, Jul.2000,p4-5

- MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 7a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1998. 894 p.
- NEVES, Márcia C. A. **Código de Aguas**. Organização dos textos, notas e índices. São Paulo: Ícone Editora Ltda. 1994. 143 p.
- PEREIRA, Rodrigo de Mesquita. A proteção jurídica dos Recursos Hídricos. Aspectos Legais e Práticos. In: São Paulo (Estado). Ministério Público. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente. **Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente**/ organizado por António Herman de Vasconcelos e Benjamin. -2a ed.- São Paulo: IMESP, 1999. p 247-260.
- STAURENGHI, Rosângela. Proteção Jurídica dos Mananciais. In: São Paulo (Estado). Ministério Público. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente. **Manual prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente**/ organizado por António Herman de Vasconcelos e Benjamin. -2a ed.- São Paulo: IMESP, 1999. p.261-268