

20 ANOS DA LEI Nº 9.433/97: PERCEPÇÕES DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA E DOS ÓRGÃOS GESTORES ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

20 YEARS OF LAW 9.433/97: PERCEPTIONS OF THE
HYDROGRAPHIC BASIN COMMITTEES AND THE WATER
RESOURCES MANAGEMENT ORGANS ABOUT THE
IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL WATER
RESOURCES POLICY

Paulo Eduardo Aragon Marçal Ribeiro¹, Mônica de Aquino Galeano Massera da Hora¹

¹ Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, RJ, Brasil. E-mails: padu.aragon@hotmail.com, dahora@vm.uff.br

Como citar: RIBEIRO, P. E. A. M.; HORA, M. A. G. M. 20 anos da lei nº 9.433/97: percepções dos comitês de bacia hidrográfica e dos órgãos gestores acerca da implementação da política nacional de recursos hídricos. *Revista de Gestão de Água da América Latina*, v. 16, e1, 2019. <https://dx.doi.org/10.21168/reg.v16e1>.

RESUMO: O presente artigo objetivou avaliar a percepção dos Comitês de Bacia Hidrográfica e dos órgãos gestores de recursos hídricos, dois importantes integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, quanto à implementação dos instrumentos de gestão estabelecidos na Lei nº 9.433/97, 20 anos após a sua promulgação. Constatou-se que a maioria dos órgãos gestores está focada em operacionalizar a outorga e em elaborar os Planos de Recursos Hídricos. Já dentre os Comitês, a maioria ainda está investindo na elaboração e implementação dos Planos de Bacia, com recursos financeiros oriundos, em parte, dos estados, e em operacionalizar a cobrança. O estudo destaca a importância do entendimento dos aspectos regionais e da regulamentação das legislações. Os autores concluem pela necessidade da criação de fundos e mecanismos de apoio técnico e financeiro às atividades dos Comitês, principalmente em regiões onde a sustentabilidade financeira através da cobrança não é viável.

PALAVRAS – CHAVE: Gestão de Recursos Hídricos – Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei das Águas

ABSTRACT: The objective of this study was to evaluate the perception of the Hydrographic Basin Committees and the water resources management organs, two important members of the Water Resources Management System, as well as the implementation of the management tools established in the National Water Resources Policy, 20 years after its promulgation. It was verified that most of the water resource management bodies are focused on the operationalization of the granting of water resources and on drawing up the Water Resources Plans with the Hydrographic Basin Committees. Among the Committees, most are still investing in the elaboration and implementation of the Basin Plan, mostly financed in part by the state, and in operating the charge for water uses. It is needed a better understanding of regional aspects and regulating existing legislation. A set of actions should also be carried out in order to create funds and mechanisms for technical and financial support for the activities of the Committees, especially in regions where financial sustainability through charging for the use of water resources is not possible.

KEY WORDS: Water Resources Management – National Water Resources Policy – National Water Law

INTRODUÇÃO

O planejamento de recursos hídricos é fundamental para a gestão das águas, em nível municipal, estadual e federal, já que este estimula ou limita o uso e ocupação do solo e dos recursos ambientais e a implementação de planos de desenvolvimento econômico no que concerne ao uso destes recursos com base na sua disponibilidade. O planejamento procura definir quais são as melhores alternativas de utilização das águas e orientar a tomada de decisões de modo a minimizar conflitos pelo uso deste recurso, tendo em vista os múltiplos interesses dos usuários, e a produzir o desenvolvimento sustentável por meio de melhores resultados econômicos, sociais e ambientais. Para assegurar o alcance desses objetivos é fundamental a existência de instrumentos de gestão (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2013).

A Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997), que ficou conhecida como a Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e estabeleceu os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, e os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs como parte integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Segundo a Agência Nacional de Águas (2011), os CBHs são organismos colegiados em que um grupo de pessoas se reúne para discutir sobre o uso d'água na bacia, e onde todos os setores da sociedade com interesse sobre a água na bacia hidrográfica são passíveis de representação e poder de decisão.

A Lei das Águas também prevê cinco instrumentos de gestão da PNRH: o Plano de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes de uso, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH, e vem disciplinando diversos segmentos relacionados a gestão de recursos hídricos que careciam de regulamentação. Sua promulgação é considerada um marco do ordenamento jurídico do país ao sintetizar as principais demandas e temas-chave dos usuários e setores atendidos de um país de dimensões continentais e populoso como o Brasil (PINTO, 2010).

Desde a sua instituição, em 1997, a PNRH vem sendo gradualmente implementada nas unidades federativas (UFs) do Brasil. MACHADO (2007), ao analisar os 10 anos da Lei nº 9.433, destaca que o país vem avançando na PNRH, ainda que de forma gradual, considerando o déficit de gestão pré existente a ela e o passivo ambiental herdado, mas aponta a precariedade da maioria dos comitês de bacia, que só conseguem funcionar graças a algum tipo de auxílio governamental, e principalmente à atuação abnegada de seus membros. O autor, em sua análise, também considera que os órgãos gestores estaduais enfrentam dificuldades em atuar mais incisivamente na PNRH pelos estreitos limites orçamentários e pelo seu insuficiente quadro técnico, e que, por isso, apesar de quase todos os estados terem aprovado suas leis de recursos hídricos, muitas dessas leis ainda estão numa fase incipiente de implementação.

O acompanhamento da evolução da gestão dos recursos hídricos é primordial para avaliar a implementação da PNRH. Segundo DIANNI (2017), os planos de recursos hídricos já cobrem mais de 50% do território nacional, apesar de concentrados nas regiões Sul e Sudeste. A outorga é o instrumento que mais conseguiu ser operacionalizado em território nacional, já tendo sido implementado em 24 das 27 unidades da federação, estando ausente apenas nos estados do Amapá, Amazonas e Mato Grosso do Sul. Com relação a cobrança, dos 220 Comitês efetivamente instalados contabilizados pela ANA (2017a), apenas 48 operacionalizaram este instrumento até maio de 2017, ou seja, apenas pouco mais de 20% dos Comitês. Apenas 3 estados, Ceará, Paraíba e Rio de Janeiro, conseguiram operacionalizar a cobrança em toda a extensão de seu território. O SNIRH, apesar de já estar sendo implementando em várias das unidades da federação, ainda é incipiente e não foi completamente informatizado na maior parte dos estados, faltando muito para sua completa operacionalização e integração com os demais sistemas de informações de meio ambiente. O enquadramento, à exceção do Distrito Federal, se restringe a trechos de rios e, em alguns poucos casos, a algumas regiões hidrográficas estaduais, em sua maioria sem o rigor e os procedimentos previstos na Resolução CNRH nº 91/2008 (RIBEIRO, 2017).

Com base no exposto, decorridos 20 anos da promulgação da Lei nº 9.433/1997, acredita-se que seja importante apresentar o panorama da implementação dos seus instrumentos nos estados, e a percepção dos CBHs e dos órgãos gestores de recursos hídricos, identificando as principais dificuldades e as soluções encontradas.

METODOLOGIA

A pesquisa realizada se desenvolveu por intermédio da aplicação de um questionário estruturado fechado de múltipla escolha cujo objetivo foi identificar quais dentre os cinco instrumentos previstos pela PNRH estão sendo priorizados por órgãos gestores de recursos hídricos e CBHs. As questões formuladas foram elaboradas antecipadamente, através de alternativas, tal como preconizado por Guerra (2006). Dessa forma, a despeito de limitar o tipo e quantidade de informações que possam ser obtidas dos entrevistados, o questionário fechado inibe possíveis interpretações nos resultados por parte dos pesquisadores, uma vez que o entrevistado fica limitado às alternativas apresentadas (BODGAN; BIKLEN, 1999). Os Quadros 1 e 2 apresentam, respectivamente, os modelos de questionário aplicados.

Quadro 1: Questionário aplicado aos órgãos gestores.

Qual o Instrumento de Gestão de Recursos Hídricos previsto pela Lei das Águas o órgão gestor de recursos hídricos está priorizando?
<input type="checkbox"/> Enquadramento
<input type="checkbox"/> Plano de Bacia
<input type="checkbox"/> Cobrança pelo uso dos recursos hídricos
<input type="checkbox"/> Sistema de Informações de Recursos Hídricos
<input type="checkbox"/> Outorga
<input type="checkbox"/> Outras ações pontuais dentro da Bacia (nesse caso, quais ações?)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 2: Questionário aplicado aos CBHs.

Qual o Instrumento de Gestão de Recursos Hídricos previsto pela Lei das Águas o Comitê de Bacia Hidrográfica está priorizando?
<input type="checkbox"/> Enquadramento
<input type="checkbox"/> Plano de Bacia
<input type="checkbox"/> Cobrança pelo uso dos recursos hídricos
<input type="checkbox"/> Sistema de Informações de Recursos Hídricos
<input type="checkbox"/> Outorga
<input type="checkbox"/> Outras ações pontuais dentro da Bacia (nesse caso, quais ações?)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Aos entrevistados, foi permitida a opção de selecionar mais de uma das alternativas.

Os dados coletados foram submetidos às técnicas estatísticas de tratamento de dados de tabulação da frequência relativa e porcentagem. (BRASIL, 1998). As respostas obtidas nas entrevistas foram tabuladas com o auxílio de planilha eletrônica, e os resultados do conjunto de questões foram analisados e, posteriormente, identificados em subgrupos entre os entrevistados.

Buscou-se enviar o questionário aos órgãos gestores de recursos hídricos das 27 UFs, aos 211 CBHs de bacias estaduais e aos 9 CBHs de bacias interestaduais relacionados em Agência Nacional de Águas (2017a). Os contatos foram realizados por e-mails e/ou ofícios encaminhados diretamente ou através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Responderam ao questionário todos os órgãos gestores de recursos hídricos das UFs. Com relação aos Comitês, retornaram o contato, 126 CBHs de bacias estaduais e 4 de bacias interestaduais, como relacionado na Tabela 1.

Tabela 1: Órgãos gestores de recursos hídricos das UFs segundo a Agência Nacional de Águas (2017b). e número de CBHs que retornaram contato em relação ao total instalado.

Região	UF	Órgão Gestor	Comitês que Retornaram Contato	Comitês Instalados
Norte	AC	SEMA/AC	-	Não possui
Norte	AP	SEMA/AP	-	Não possui
Norte	AM	SEMA/AM	2	2

Região	UF	Órgão Gestor	Comitês que Retornaram Contato	Comitês Instalados
Norte	PA	SEMAS	-	Não possui
Norte	RO	SEDAM	-	Não possui
Norte	RR	FEMARH	-	Não possui
Norte	TO	SEMARH/TO	2	4
Nordeste	AL	SEMARH/AL	4	5
Nordeste	BA	INEMA	7	14
Nordeste	CE	COGERH	6	12
Nordeste	MA	SEMA/MA	2	2
Nordeste	PB	AESA	2	3
Nordeste	PE	APAC	5	7
Nordeste	PI	SEMAR	1	2
Nordeste	RN	IGARN	2	3
Nordeste	SE	SEMARH/SE	2	3
Centro-Oeste	DF	ADASA	-	3
Centro-Oeste	GO	SECIMA	4	5
Centro-Oeste	MT	SEMA/MT	7	10
Centro-Oeste	MS	IMASUL	2	3
Sudeste	ES	AGERH	8	12
Sudeste	MG	IGAM	15	35
Sudeste	RJ	INEA	6	9
Sudeste	SP	SSRH, CETESB e DAEE	12	21
Sul	PR	ÁGUASPARANÁ	6	11
Sul	RS	SEMA/RS	16	25
Sul	SC	SDSC	15	16
Federação	Interestaduais	ANA	4	9
Total			130	216

Fonte: Elaborado pelos autores.

Cabe ressaltar que de acordo com a Agência Nacional de Águas (2017a), havia um Comitê instalado no estado de Rondônia, enquanto que Goiás totalizava oito. Porém, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, em novembro de 2017, informou que o estado não possui Comitês instalados e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – SECIMA informou a existência de apenas cinco CBHs na UF.

RESULTADOS

A Figura 1 aponta quais instrumentos da PNRH vêm sendo priorizados pelos órgãos gestores e pelos CBHs.

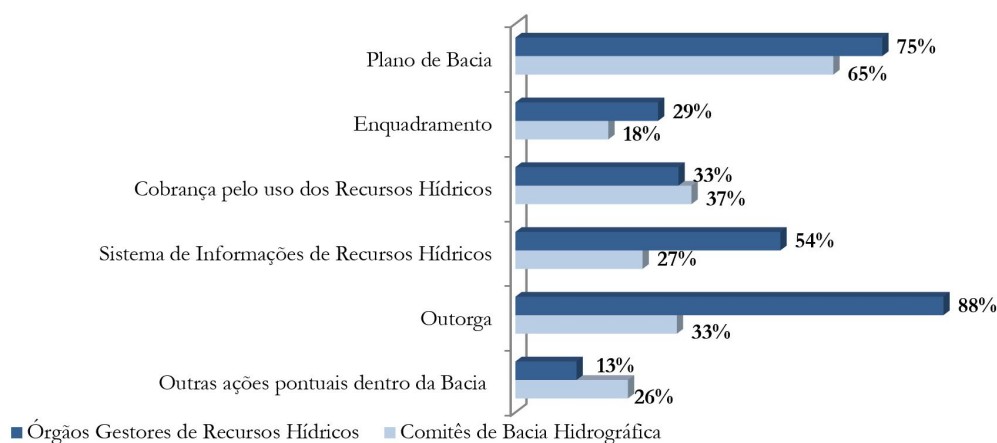


Figura 1: Instrumentos da PNRH priorizados pelos CBHs órgãos gestores.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 1 indica que 88% dos órgãos gestores estão focados em operacionalizar a outorga pelo uso dos recursos hídricos.

Segundo Porto e Porto (2008), apesar do fato de que a qualidade dos recursos hídricos é resultante da atuação de múltiplos agentes sociais, os mecanismos de Comando e Controle como a outorga apresentam boa eficácia durante os períodos iniciais do processo de gestão e por isso, geralmente, reproduzem a abordagem convencional aplicada pelos órgãos ambientais (PORTO; LOBATO, 2004).

Além disso, ainda é fundamental, para a maior parte dos estados, combater a clandestinidade, aumentar a capacidade de fiscalização, disseminar o instrumento e aumentar a adesão por parte dos usuários. Neste aspecto, a operacionalização deste instrumento também está diretamente vinculada à capacidade de fiscalização, bem como na definição e divulgação de procedimentos de regularização dos usos dos recursos hídricos, de modo a aumentar a adesão voluntária por parte dos usuários.

Ainda dentre os órgãos gestores, quase na mesma proporção vêm sendo priorizada a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (75%). Este resultado é coerente com a afirmação de Barbosa e Herms (2017) de que nos estados que ainda não regularizaram a adoção de entidades delegatárias para atuar como Agência de Água, cabe ao órgão gestor de recursos hídricos a função de Secretaria Executiva dos CBHs, e de financiar e acompanhar junto aos Comitês a elaboração de seus Planos de Bacia. Além disso, oito estados ainda não finalizaram a elaboração de seu respectivo Plano Estadual de Recursos Hídricos (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b).

O SNIRH vem sendo implementando em várias das UFs, mas não foi completamente informatizado na maior parte dos estados e não há ainda a plena divulgação das informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos. De acordo com o documento Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade de Água – Qualiágua, o banco de dados das informações oriundas do monitoramento ainda não é robusto o suficiente, e apenas Ceará, São Paulo, Minas Gerais e o Distrito Federal operam rede de qualidade.

Por isso, o SNIRH é outro instrumento que também vem sendo priorizado pelos órgãos gestores de recursos hídricos (54%), em muito devido à adesão de quase todos os estados da federação ao Qualiágua, que premia os Estados que alcançarem metas relacionadas ao monitoramento e à divulgação dos dados sobre a qualidade das águas superficiais (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b).

Dentre os CBHs, a maior parte dos entrevistados (65%) apontou que ainda estão investindo na elaboração e implementação do Plano de Bacia, em sua maioria financiados pelo(s) respectivo(s) estado(s). Isso indica que no cenário nacional, a maior parte dos CBHs ainda está buscando se fortalecer e traçar planos diretores que irão nortear as ações dos Comitês ainda não consolidados.

O segundo instrumento mais priorizado pelos CBHs (37%) é a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. A indicação é coerente com o mencionado anteriormente, de que a maior parte dos Comitês ainda está tentando se fortalecer e buscar mais autonomia. Ademais, vários estados já regulamentaram o instrumento, o que dá a possibilidade aos Colegiados de debater em suas plenárias mecanismos e valores para a sua aplicação.

A outorga também é apontada por 33% dos entrevistados dentre os CBHs, que se vêm obrigados a atuar ao lado dos órgãos gestores na ampliação do sistema de outorga pelo uso dos recursos hídricos.

O enquadramento de corpos d'água é o instrumento menos priorizado pelos CBHs e órgãos gestores de recursos hídricos.

Cabe mencionar que na maioria das UFs, os primeiros instrumentos a serem implementados e operacionalizados são os Planos Estaduais de Recursos Hídricos e a outorga, em detrimento do enquadramento e do Sistema de Informações de Recursos Hídricos, que em muitos casos não possuem nem agenda.

Entretanto, não se pode olvidar que as análises de pedidos de outorga, seja de captação/derivação de água, seja de lançamento de efluentes, devem respeitar as condições de qualidade estabelecidas pela classe de enquadramento do curso d'água em análise, conforme estabelecido no art. 13 da Lei nº 9.433/1997, reiterado na Resolução CNRH nº 16/2011. Concomitantemente, a Resolução CONAMA nº 357/2005 estabelece em seu art. 42 que, enquanto não aprovados os respectivos enquadramentos, as águas doces serão consideradas classe 2, as salinas e salobras classe 1.

A emissão de outorga deve vislumbrar o pacto social que é firmado entre gestores, sociedade civil e usuários no Plano de Bacia. A ausência desta visão poderá se materializar em conflito pelo uso da água, principalmente no que diz respeito às outorgas de lançamento.

Como forma de sanar este problema, alguns estados vêm adotando a ferramenta do enquadramento transitório como forma de viabilizar a emissão de outorgas de lançamento enquanto ainda não forem aprovadas as propostas de Enquadramento pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. É o caso, por exemplo, da Bahia e do Mato Grosso. A partir das demandas, o órgão gestor elabora a proposta de enquadramento transitório e emite parecer técnico, definindo a classe a ser adotada em função dos usos mais restritivos existentes no respectivo corpo hídrico. Além de ser uma solução paliativa, este critério de decisão do órgão gestor pode ser passível de questionamento. E uma vez que as outorgas já estiverem emitidas e os empreendimentos instalados, será difícil a revogação das classes de uso estabelecidas.

Quanto ao sistema de informações, mesmo nos estados em que ele está operante, na maioria das vezes, as informações ainda não estão completamente informatizadas.

Segundo Agência Nacional de Águas (2014), as informações sobre os recursos hídricos são essenciais para a aplicação dos demais instrumentos da PNRH e devem apoiar processos de tomada de decisão. As propostas de enquadramento e as ações apresentadas pelos planos, a emissão de outorgas e até mesmo os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos, bem como as ações de fiscalização, exigem bases sólidas e confiáveis de informações.

Além disso, os sistemas estaduais possuem interfaces muito distintas entre as UFs, o que dificulta a padronização e coleta sistemática de dados. O SNIRH da ANA é o que mais se aproxima do modelo proposto na Lei das Águas e a centralização das informações coletadas nos estados neste sistema seria uma solução mais viável e factível.

Para melhor entendimento do panorama de implementação dos instrumentos da PNRH buscou-se apresentar também os resultados pelas cinco regiões geográficas brasileiras.

REGIÃO NORTE

A região Norte é composta pelos estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas, Pará, Amapá e Tocantins.

A Figura 2 indica os instrumentos da PNRH, segundo os entrevistados, que vêm sendo priorizados dentro dos planos de ação dos órgãos gestores de recursos hídricos e dos CBHs.

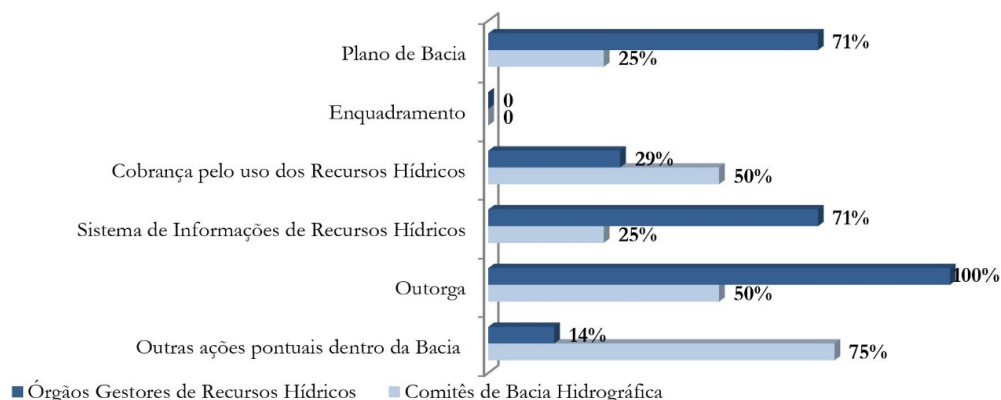


Figura 2: Instrumentos da PNRH priorizados pelos CBHs e pelos órgãos gestores da região Norte.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Região Hidrográfica Amazônica, compartilhada por seis dos sete estados da região, concentra 81% da disponibilidade de águas superficiais do país (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b). Segundo dados do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO, o balanço quali-quantitativo das águas superficiais é satisfatório em quase toda totalidade de quatro das sete UFs que compõem a região, enquanto nas outras três, o balanço é satisfatório na maioria das bacias, com incidência de conflitos somente em áreas críticas. A alta disponibilidade hídrica na região associada à baixa densidade demográfica e a um desenvolvimento econômico ainda incipiente (BRASIL, 2017) faz com que a região não apresente conflitos graves de

uso nem problemas de disponibilidade hídrica em grande escala. A gestão de recursos hídricos é um processo participativo e a ausência de conflitos e a sensação de abundância dificultam a mobilização das partes interessadas (poder público, usuários e sociedade civil), que ainda pouco entendem do papel de um Comitê. Essas afirmações são corroboradas pela resposta de 75% dos CBHs entrevistados, que apontaram que a gestão de recursos hídricos é incipiente na região, e que por isso estão priorizando pequenas ações pontuais dentro da bacia, como conscientização e educação ambiental.

Os outros instrumentos priorizados pelos CBHs, ainda que em menor número, são a outorga (50%) e a cobrança (50%), mas há de se ressaltar que a operacionalização da cobrança é uma particularidade dos Comitês do estado de Tocantins, no qual este instrumento já foi regulamentado e encontra-se em fase de discussão dos mecanismos e valores para a sua aplicação, como forma de se fortalecerem e de obterem mais autonomia.

A Figura 2 também aponta que os órgãos gestores estão focados em operacionalizar de forma eficiente a outorga de direito de uso dos recursos hídricos. A adesão pela maior parte dos estados ao Qualiágua pode ser refletida na resposta de 71% dos órgãos gestores, que apontaram estar priorizando também o aprimoramento do SIRH.

Outro instrumento que também vem sendo priorizado é o Plano de Recursos Hídricos (71%), que irá nortear as ações dos Comitês recém instalados na região. Além disso, quatro dos sete estados da região ainda não finalizaram a elaboração de seu respectivo Plano Estadual de Recursos Hídricos (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b).

Por último cabe ressaltar que, de acordo com a Figura 2, o enquadramento de corpos d'água não está sendo priorizado pelos CBHs e órgãos gestores de recursos hídricos da região.

REGIÃO NORDESTE

A região Nordeste é composta pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Segundo dados do PROGESTÃO, apesar do clima semiárido e do regime de rios intermitentes, a maior parte dos estados ainda considera o balanço quali-quantitativo das águas superficiais satisfatório na maioria de suas bacias, com incidência de conflitos somente em áreas críticas (Maranhão, Piauí, Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte). Paraíba, Pernambuco e Bahia já consideram crítico o balanço quali-quantitativo em algumas bacias, e os conflitos pelo uso da água são mais intensos e abrangentes. O estado do Ceará é o que mais avançou na gestão dos recursos hídricos e é o que mais sofre com conflitos pelo uso da água, e o balanço quali-quantitativo é crítico em diversas bacias.

A Figura 3 indica quais instrumentos da PNRH, segundo os entrevistados da região Nordeste, vêm sendo priorizados dentro dos planos de ação dos órgãos gestores de recursos hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

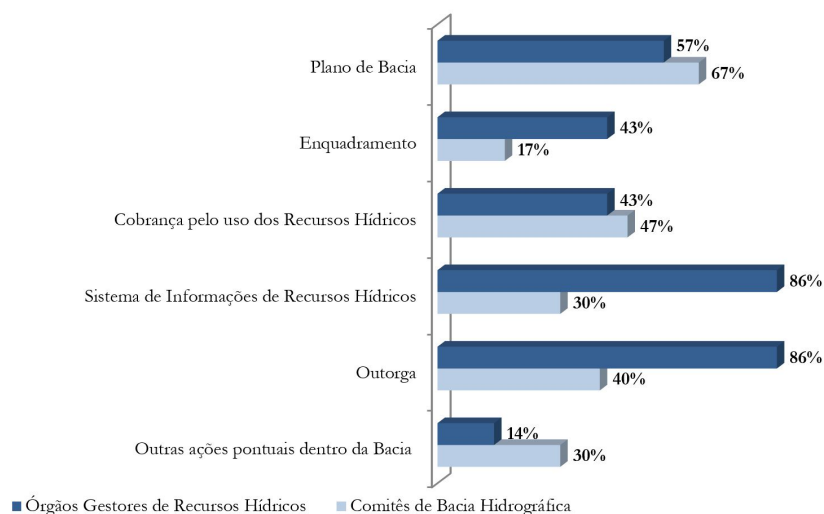


Figura 3: Instrumentos da PNRH priorizados pelos CBHs e pelos órgãos gestores da região Nordeste.
Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 3 aponta que 86% dos órgãos gestores entrevistados estão focados em operacionalizar de forma eficiente a outorga e em implementar ou aprimorar o sistema de informações, devido a importância da outorga para o uso racional da água e a adesão pela maior parte dos estados ao QualiÁgua. Segundo dados do PROGESTÃO (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b), apenas o Ceará opera rede de qualidade. Bahia, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, apesar de já operarem rede de monitoramento, precisam aumentar sua capacidade de operação. Nos demais estados, o monitoramento ainda é inexistente ou precisa ser aprimorado.

Já com relação aos Colegiados, a maior parte dos entrevistados (67%) apontou estar priorizando a elaboração e implementação do Plano de Bacia, em sua maioria com financiamento do estado.

Muitos CBHs também estão estudando mecanismos e valores que possibilitem a aplicação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Dentre os CBHs entrevistados, 47% indicaram estar priorizando ações na implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Na Bahia, estado mais ao sul da região, 71% dos Comitês que responderam ao questionário estão procurando operacionalizar a cobrança dentro de suas bacias como forma de se tornarem menos dependentes do órgão gestor.

Todavia, apesar dos esforços, a realidade do semiárido nordestino dificulta a implementação da cobrança nos moldes previstos pela PNRH. O regime de rios intermitentes e açudes da região impede que os Comitês tenham autonomia na definição dos mecanismos de cobrança a serem adotados. Além disso, a distribuição e concentração dos usos dificultam as ações de cobrança e inviabilizam a sustentabilidade financeira dos CBHs em regiões cujo consumo de água é baixo, transformando a realidade de cada estado. (RIBEIRO, 2017)

Sergipe e Pernambuco encontram-se em processo de desenvolvimento de um estudo para implantação da cobrança (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS, 2017; AGÊNCIA PERNAMBUCANA DE ÁGUAS E CLIMA, 2017a). O Ceará solucionou este problema centralizando a arrecadação e distribuição dos recursos nas mãos do órgão gestor (COGERH), que concentra os valores arrecadados nas diferentes bacias num fundo único, redistribuído conforme a necessidade dos Comitês, mas somente com a permissão da COGERH. Esse modelo, apesar de viabilizar a sustentabilidade financeira dos CBHs, concentra o poder de decisão sobre o uso destes recursos nas mãos do Estado, e inviabiliza a criação de uma Agência de Bacia independente do poder público (RIBEIRO, 2017)

Ainda segundo a Figura 3, 41% dos CBHs também se veem obrigados a atuar ao lado dos órgãos gestores na ampliação do sistema de outorga. Ainda é fundamental para a maior parte dos estados combater a clandestinidade, aumentar a capacidade de fiscalização, disseminar o instrumento e aumentar a adesão por parte dos usuários, pois se o sistema de outorga não for eficiente e abrangente, de pouco adianta investir na instituição da cobrança.

E apesar do enquadramento ser novamente o instrumento menos citado, alguns estados, como Sergipe e Pernambuco, já estão executando estudos em corpos d'água de suas principais bacias cujo objetivo é servir de modelo a ser ampliado às demais unidades hidrográficas (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS, 2017; AGÊNCIA PERNAMBUCANA DE ÁGUAS E CLIMA, 2017b). No Ceará já existem discussões sobre a elaboração e aplicação de modelos de enquadramento mais adequados a região, desenvolvidos em estudos realizados por Universidades nordestinas (COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS, 2017).

REGIÃO CENTRO-OESTE

A região Centro-Oeste é formada pelos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e pelo Distrito Federal e é a segunda maior do país em extensão territorial. Segundo dados do PROGESTÃO, a região é detentora da segunda maior quantidade de recursos hídricos de superfície do país e, a exceção do DF, os estados que a compõem consideram o balanço quali-quantitativo das águas superficiais satisfatório na maioria de suas bacias, com incidência de conflitos somente em áreas críticas.

A Figura 4 indica quais os instrumentos da PNRH vêm sendo priorizados dentro dos planos de ação dos órgãos gestores e dos CBHs da região Centro-Oeste.

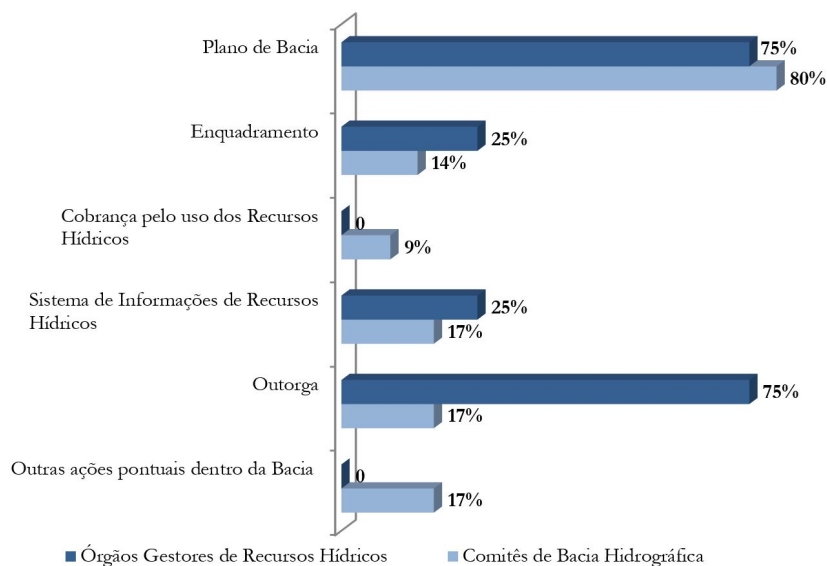


Figura 4: Instrumentos da PNRH priorizados pelos CBHs e pelos órgãos gestores da região Centro-Oeste.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Os órgãos gestores, a exceção do DF, estão priorizando a operacionalização do sistema de outorga e a elaboração dos Planos de Bacia dos CBHs de suas respectivas regiões hidrográficas, visto que são os órgãos gestores que atuam como secretaria-executiva e Agência de Bacia dos Comitês da região.

Os resultados também apontam que a maior parte dos CBHs ainda está se fortalecendo: 80% dos entrevistados apontaram estar priorizando a elaboração e implementação do Plano de Bacia, financiados pelo estado. O instrumento irá nortear as ações de gestão em suas unidades.

O panorama é coerente com a realidade institucional dos estados da região: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás são unidades cujo balanço quali-quantitativo é satisfatório na maioria das bacias, com incidência de conflitos pelo uso da água somente em áreas críticas (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b). A abundância de recursos hídricos pode gerar certa falta de interesse político na gestão das águas por parte de governos regionais, que consideram outras pautas mais urgentes dentro de suas agendas políticas. Ademais, além da cobrança ainda não ter sido operacionalizada, não há uma normativa que regulamente as Agências de Bacia, ficando a cargo dos órgãos gestores atuar como secretaria executiva dos CBHs. Estes, além de trabalharem com toda a Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH, possuem também outras atribuições que não necessariamente estão diretamente contempladas na PERH.

Além disso, apesar dos estados já operarem redes de monitoramento, segundo dados do Qualiágua é preciso aumentar ainda a capacidade de operação dos pontos de monitoramento (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017b). Porém, o tamanho dos estados e de suas redes hídricas, somados a distância entre os centros urbanos, dificultam sua expansão.

REGIÃO SUDESTE

A região Sudeste é formada pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo dados do PROGESTÃO, a região é a segunda menor detentora dos recursos hídricos do Brasil, e a que mais sofre com conflitos pelo uso da água. Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo possuem conflitos generalizados e com maior complexidade, e o balanço quali-quantitativo é crítico em diversas bacias. O estado do Espírito Santo considera crítico o balanço quali-quantitativo em algumas bacias, e com conflitos pelo uso da água intensos e abrangentes, mas ainda restritos às áreas críticas.

A Figura 5 indica quais os instrumentos da PNRH vêm sendo priorizados dentro dos planos de ação dos órgãos gestores e dos CBHs da região Sudeste.

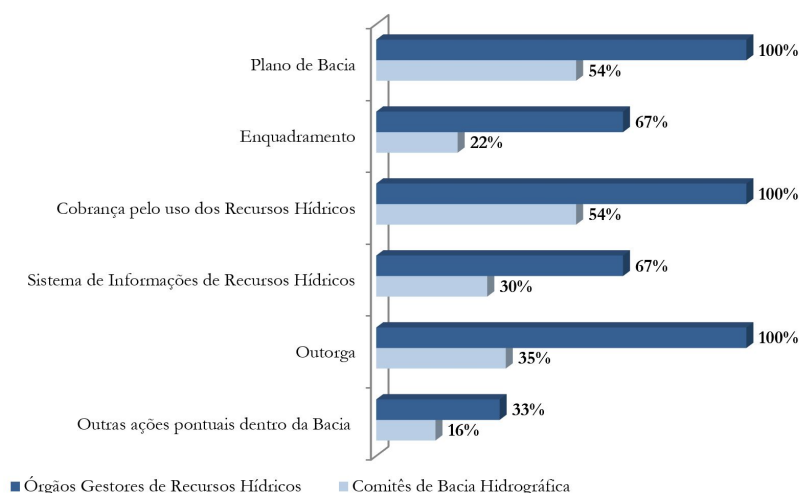


Figura 5: Instrumentos da PNRH priorizados pelos CBHs e pelos órgãos gestores da região Sudeste.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 5 indica que a maior parte dos CBHs entrevistados (54%) estão se fortalecendo, e estão priorizando a elaboração do Plano de Bacia e a implementação das ações previstas que irão nortear as ações de gestão em suas unidades.

Outro instrumento que vem sendo o centro das ações de gestão é a cobrança. No Rio de Janeiro, a cobrança é operacionalizada desde 2004 e dá maior autonomia e força política aos Comitês, o que os permite trabalhar melhor e mais incisivamente com as próprias pautas, e por isso sua maior dificuldade agora está em conciliar os interesses conflitantes dos setores da sociedade representados dentro do CBH. Há de se destacar, porém, que a arrecadação entre os Comitês não é homogênea, e aqueles cujo montante anual é menor têm maiores dificuldades para arcar com os custos envolvidos no processo de elaboração das propostas previstas em seus Planos de Bacia (RIBEIRO, 2017).

Os resultados apontam que nos três estados cuja cobrança ainda não foi totalmente operacionalizada, mas já foi regulamentada através de lei estadual (SP, ES e MG), os CBHs indicaram estar priorizando o estabelecimento de mecanismos e valores para sua aplicação como forma de se fortalecerem e conseguirem a autonomia necessária para dar andamento com a pauta do enquadramento e outras necessidades regionais.

Em São Paulo, apesar da cobrança ainda não ter sido operacionalizada em todo o estado, o instrumento vem ganhando gradativamente mais espaço, com cada vez mais CBHs referendando os mecanismos e valores para sua operacionalização no Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH (RIBEIRO, 2017).

Dentre os órgãos gestores, todos apontaram estar atuando de maneira equânime em todos os instrumentos da PNRH, a exceção do enquadramento, que foi apontado por três dos quatro estados que compõem a região.

REGIÃO SUL

A região Sul é formada pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Segundo dados do PROGESTÃO, os estados que a compõem consideram o balanço quali-quantitativo das águas superficiais satisfatório na maioria de suas bacias, com incidência de conflitos somente em áreas críticas - à exceção do Paraná.

A Figura 6 indica quais os instrumentos da PNRH vêm sendo priorizados dentro dos planos de ação dos órgãos gestores e dos CBHs da região Sul.

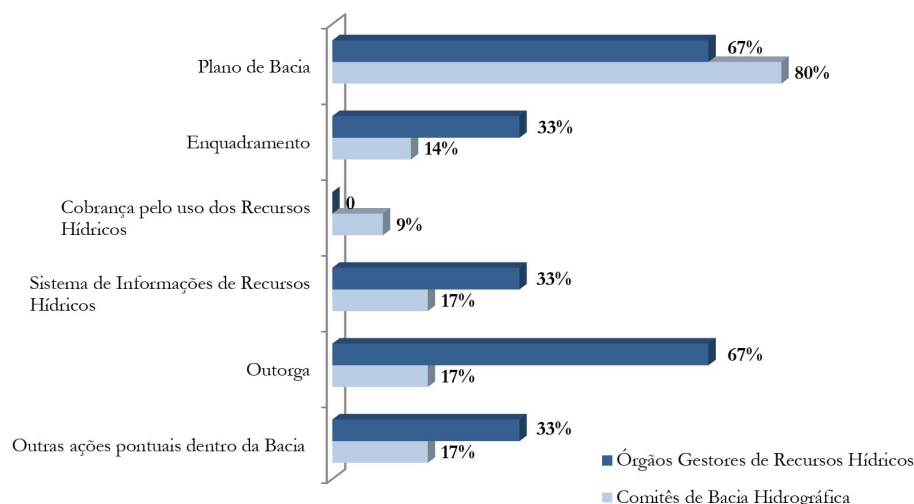


Figura 6: Instrumentos da PNRH priorizados pelos CBHs e pelos órgãos gestores da região Sul.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre os entrevistados, 80% dos CBHs da região apontaram que ainda estão se fortalecendo e estão priorizando a elaboração do Plano de Bacia e a implementação das ações previstas que irão nortear a gestão em suas regiões hidrográficas. Porém, há de se destacar que nesses estados, à exceção de Santa Catarina, vem sendo priorizada a elaboração de um Plano de Bacia que contenha propostas de implementação de todos os instrumentos da PNRH. No Rio Grande do Sul, o plano é elaborado através de etapas, e cada uma delas contempla um dos instrumentos (SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2017). Dessa forma, o estado é, dentre todas as UF, o que mais conseguiu aprovar propostas de enquadramento no CERH: cerca de 80% dos CBHs do estado do Rio Grande do Sul que responderam ao questionário disseram já ter elaborado seus Planos de Bacia com suas respectivas propostas de enquadramento.

Dentre os órgãos gestores de recursos hídricos da região Sul, a maior parte (67%) aponta estar priorizando a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos juntos aos Comitês e a operacionalização da outorga.

Nenhum dos órgãos gestores da região indicou estar atuando de maneira mais incisiva na implementação e operacionalização da cobrança, a exceção do estado do Paraná, que já detém algumas propostas de cobrança aprovadas em plenárias dos Comitês regionais.

CONCLUSÕES

A maioria dos órgãos gestores de recursos hídricos está focada em operacionalizar de forma eficiente a outorga e em elaborar junto aos CBHs os Planos de Recursos Hídricos. Dentre os Comitês, a maioria ainda está investindo na elaboração e implementação do Plano de Bacia com financiamento do estado, e em operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, como forma de se fortalecerem e obterem mais autonomia.

É necessário um maior entendimento, por parte dos atores envolvidos, desse novo modelo de gestão de recursos hídricos sugerido pela PNRH e dos instrumentos por ela previstos.

Destaca-se também a importância da compreensão dos aspectos regionais de cada bacia hidrográfica e que a regulamentação das legislações concernentes aos recursos hídricos permita a efetiva prática das políticas de gestão. Um conjunto de ações também deve ser realizado de forma a possibilitar a criação de fundos e mecanismos de apoio técnico e financeiro às atividades dos Comitês, principalmente em regiões onde a sustentabilidade financeira através da cobrança pelo uso dos recursos hídricos não é possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *O Comitê de Bacia Hidrográfica: Prática e Procedimento*. Cadernos de Recursos Hídricos. Brasília: SAG, 2011. v. 2.

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Planos de recursos hídricos e enquadramento dos corpos de água. Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos*. Brasília: SAG, 2013. v. 5.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. ANA. Cobrança pelo uso de recursos hídricos. *Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos*. Brasília: SAG, 2014. v. 7.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. Correspondência CI nº 306, referência 00000.068125/2017-93, de 24 de outubro de 2017a. Carta. Brasília: ANA.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. Página inicial. Brasília. Disponível em: <<http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/>>. Acesso em: 11 nov. 2017b.
- AGÊNCIA PERNAMBUCANA DE ÁGUAS E CLIMA – APAC. Solicitação 201742613, de 6 de Junho de 2017a. Recife: APAC.
- AGÊNCIA PERNAMBUCANA DE ÁGUAS E CLIMA – APAC. Solicitação 201742612, de 6 de Junho de 2017b. Recife: APAC.
- BARBOSA, M. N.; HERMS, F. W. As entidades delegatárias e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos: a obrigatoriedade do repasse dos valores arrecadados às entidades delegatárias e a improbidade administrativa 81 ambiental. *Revista Direito da Cidade*, v. 9, n. 1, p. 343-365, 2017. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26635>>. Acesso em: 15 Jun. 2017.
- BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Técnicas de entrevista para auditorias*. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *Página inicial*. Brasília. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: 20 Nov. 2017.
- BODGAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Ed., 1999.
- COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS – COGERH. *Solicitação: 0789516*, de 26 de Setembro de 2017. Fortaleza: COGERH, 2017.
- DIANNI, C. *Política Nacional de Recursos Hídricos completa 20 anos*. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2017. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=13154>. Acesso em: 3 nov. 2017.
- GUERRA, I. C. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: sentidos e formas de uso*. Portugal: Principia, 2006.
- MACHADO, J. 10 anos da lei 9433: avanços e dificuldades. Arquivos da ANA. 2007. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/artigos/20071126_ArtigoJoseMachadoABRH.pdf> Acesso em: 22 de abr. 2019.
- PINTO, N. M. *Rio de Janeiro refém das Águas do Guandu: a aplicação da Lei 9433/97 e desenvolvimento do processo legal de distribuição das águas de abastecimento ao longo da história de crescimento da cidade do Rio de Janeiro*. 2010. 178 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2010.
- PORTO, M.; LOBATO, F. Mechanisms of Water Management: Command & Control and Social Mechanisms (Parte 1 de 2). *REGA*, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2004.
- PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.
- RIBEIRO, P. E. A. M. *Perspectiva dos 20 anos da lei nº9.433/97: percepções dos comitês de bacia hidrográfica e dos órgãos gestores de recursos hídricos*. 2017. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SEMA. *Solicitação 17936*, de 12 de Novembro de 2017. Porto Alegre: SEMA, 2017.
- SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS – SEMARH. *Solicitação 32000.001299/2017-23*, de 5 de Junho de 2017. Aracajú: SEMARH, 2017.

Contribuições dos autores:

Paulo Eduardo Aragon Marçal Ribeiro:
contribuição substancial da concepção da pesquisa,
obtenção dos dados, análise e interpretação de
dados e elaboração do manuscrito.
padu.aragon@hotmail.com

Mônica de Aquino Galeano Massera da Hora:
contribuição substancial da concepção da pesquisa,
análise e interpretação de dados, e revisão crítica
do manuscrito com relação à importância do
conteúdo intelectual.
dahora@vm.uff.br