

## **IV-077 - PERSPECTIVA DOS 20 ANOS DA LEI N°9.433/97: PERCEPÇÕES DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA E DOS ÓRGÃOS GESTORES DE RECURSOS HÍDRICOS**

**Paulo Eduardo Aragon Marçal Ribeiro<sup>(1)</sup>**

Engenheiro Ambiental pela Universidade Federal Fluminense.

**Mônica de Aquino Galeano Massera da Hora<sup>(2)</sup>**

Engenheira Civil pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Engenharia Civil pela Universidade Federal Fluminense.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua 5 de Julho, 304/304, - Icaraí - Niterói - RJ - CEP: 24220-111 - Brasil - Tel: (21) 98108-0658  
- e-mail: [padu.aragon@hotmail.com](mailto:padu.aragon@hotmail.com)

### **RESUMO**

A Lei nº 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e previu seus 5 instrumentos: os Planos de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. O presente trabalho 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 a implementação dos instrumentos de gestão estabelecidos na Lei nº 9.433/97, 20 anos após a sua instituição. Constatou-se que a maioria dos órgãos gestores estão focados em operacionalizar a outorga pelo uso dos recursos hídricos e em elaborar os Planos de Recursos Hídricos. Já os Comitês, a maioria ainda está investindo na elaboração e implementação dos Planos de Bacia, em sua maioria financiados pelos estados, e em operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. O estudo destaca a importância do entendimento dos aspectos regionais e aperfeiçoamento das legislações de forma a possibilitar a implementação das políticas de gestão de recursos hídricos no Brasil. 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, recursos Hídricos.

### **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 na gestão dos recursos hídricos 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 da água, 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 (ANA, 2013).

A Lei nº 9.433/1997, que ficou conhecida como a Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e estabeleceu os Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs como parte integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Segundo ANA (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 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 de Informações sobre Recursos Hídricos.

Desde a sua instituição, em 1997, a PNRH vem sendo gradualmente implementada nas unidades federativas (UFs) do Brasil. Assim, decorridos 20 anos após a sua promulgação, acredita-se que seja importante apresentar o panorama da implementação dos seus instrumentos nos estados, identificando as principais dificuldades e as soluções encontradas, além de avaliar a percepção dos CBHs e dos órgãos gestores de recursos hídricos.

## MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa realizada se desenvolveu por intermédio da aplicação de um questionário estruturado fechado de múltipla escolha cujo objetivo foi identificar quais dentre os 5 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?)

**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?)

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, ao Distrito Federal, aos 211 CBHs de bacias estaduais e aos 9 CBHs de bacias interestaduais relacionados em ANA (2017). Os contatos foram realizados por e-mails e/ou ofícios encaminhados diretamente ou através da 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.

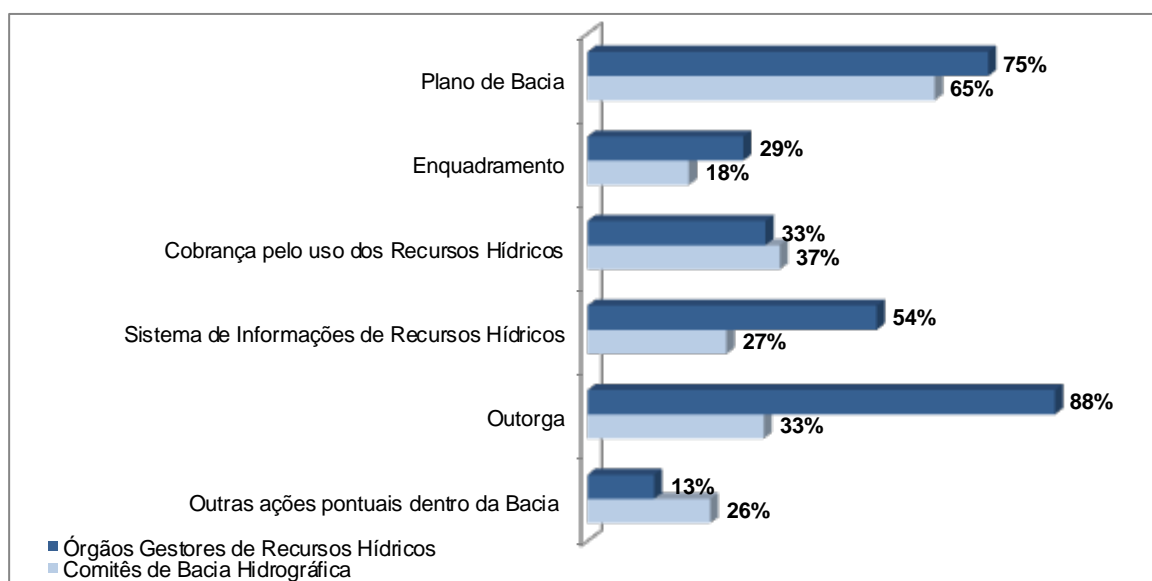
**Tabela 1: Número de CBHs que retornaram contato em relação ao número total de Comitês instalados.**

Região	Unidade Federativa	Nº de Comitês que Retornaram Contato	Total de Comitês Instalados
Norte	Acre	-	Não possui Comitê Instalado
Norte	Amapá	-	Não possui Comitê Instalado
Norte	Amazonas	2	2
Norte	Pará	-	Não possui Comitê Instalado
Norte	Rondônia	-	Não possui Comitê Instalado*
Norte	Roraima	-	Não possui Comitê Instalado
Norte	Tocantins	2	4
Nordeste	Alagoas	4	5
Nordeste	Bahia	7	14
Nordeste	Ceará	6	12
Nordeste	Maranhão	2	2
Nordeste	Paraíba	2	3
Nordeste	Pernambuco	5	7
Nordeste	Piauí	1	2
Nordeste	Rio Grande do Norte	2	3
Nordeste	Sergipe	2	3
Centro-Oeste	Mato Grosso	7	10
Centro-Oeste	Goiás	4	5*
Centro-Oeste	Distrito Federal		3
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	2	3
Sudeste	Minas Gerais	15	35
Sudeste	São Paulo	12	21
Sudeste	Rio de Janeiro	6	9
Sudeste	Espírito Santo	8	12
Sul	Santa Catarina	15	16
Sul	Rio Grande Do Sul	16	25
Sul	Paraná	6	11
Federação	CBHs Interestaduais	4	9
		130	216

Cabe ressaltar que de acordo com ANA (2017), havia um Comitê instalado no estado de Rondônia, enquanto que Goiás totalizava 8. Porém, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, em novembro de 2017, informou que não possui Comitê e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – SECIMA informou a existência de apenas 5.

## RESULTADOS

A Figura 1 aponta quais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH vêm sendo priorizados nas ações dos órgãos gestores de recursos hídricos e dos CBHs.



**Figura 1: Instrumentos da PNRH priorizados pelos Comitês e pelos órgãos gestores.**

A Figura 1 indica que a maioria (88%) dos órgãos gestores está focada em operacionalizar a outorga pelo uso dos recursos hídricos. Tal resultado deve-se ao fato de que embora ela esteja regulamentada e implementada em quase todo o território nacional – a exceção do Amapá – a outorga é considerada como fundamental no combate à clandestinidade. Neste aspecto, a operacionalização deste instrumento 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 de recursos hídricos, quase na mesma proporção vêm sendo priorizados os Planos de Recursos Hídricos (75%). Este resultado se deve em parte ao número de estados que ainda não elaboraram o Plano Estadual de Recursos Hídricos, mas principalmente pelo fato de que na maioria dos estados, na ausência de Agências de Bacia estabelecidas, é delegada ao órgão gestor a função de secretaria executiva dos CBHs, que deve financiar e acompanhar junto aos Comitês a elaboração de seus Planos de Bacia.

O SINGREH, apesar de já estar sendo implementando em várias das UFs, ainda é incompleto. Não há ainda o pleno acesso aos dados e informações e nem a divulgação dos e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos. As interfaces em cada estado são muito distintas, o que dificulta o acesso do público leigo. Além disso, o banco de dados das informações oriundas do monitoramento ainda não é robusto o suficiente, pois de acordo com o documento Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade de Água – Qualiágua, apenas Ceará, São Paulo, Minas Gerais e o Distrito Federal operam rede de qualidade. Por isso, é outro instrumento que também vem sendo priorizado pelos órgãos gestores de recursos hídricos (54%), em muito devido a adesão de quase todos os estados da federação ao Qualiágua e ao comprometimento com metas associadas a divulgação de dados sobre a qualidade das águas superficiais. (ANA, 2017)

Dentre os CBHs, 65% dos entrevistados apontaram que ainda estão investindo na elaboração e implementação do Plano de Bacia, em sua maioria financiada pelo Estado. 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 apontado pelos CBHs (37%) é a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. A indicação é coerente com o fato de que a maior parte dos Comitês ainda está tentando se fortalecer e buscando formas de obter 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 veem 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 por CBHs e órgãos gestores de recursos hídricos.

Há de se destacar uma leve contradição que acontece durante a implementação dos instrumentos nos estados. Na grande maioria das unidades federativas os primeiros instrumentos a serem implementados e operacionalizados são os Planos Estaduais de Recursos Hídricos e a Outorga, em detrimento dos Planos de Enquadramento e do Sistema de Informações de Recursos Hídricos, que na maioria dos casos não possuem nem agenda.

A outorga de direito de uso dos recursos hídrico, por ser um instrumento de controle para a garantia da sustentabilidade dos recursos hídricos, é o mais utilizado pelos órgãos gestores estaduais para dar início à política de recursos hídricos no estado. Mas há de se lembrar que as análises de pedidos de outorga, seja de captação de água, seja de lançamento de efluentes, devem respeitar as condições de qualidade estabelecidas pela classe de enquadramento, conforme estabelecido no Art. 13 da Lei nº 9.433/1997, reiterado pela Resolução CNRH nº16/2011. Porém, ao mesmo tempo, a Resolução CONAMA Nº 357/2005 estabelece em seu artigo 42º que enquanto não aprovados os respectivos enquadramentos, as águas doces serão consideradas classe 2, as salinas e salobras classe 1, e isso de certa forma tem deixado os gestores confortáveis.

Essa emissão de outorgas sem a devida preocupação com o pacto social que é firmado entre gestores, sociedade civil e usuários no Plano de Enquadramento poderá se materializar em conflitos pelo uso da água generalizados e de maior complexidade, 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 que chegam ao órgão gestor, este elabora a proposta de enquadramento transitório e emite parecer técnico, definindo a classe a ser adotada para o enquadramento transitório dos corpos de água em função dos usos mais restritivos existentes no respectivo corpo hídrico.

Apesar de ser uma solução em curto prazo, este tipo de ferramenta apresenta um problema: no futuro, as decisões tomadas de maneira mais centralizada pelo órgão gestor são passíveis de questionamentos e tentativas de revisão por parte dos Colegiados. E uma vez que as outorgas já estiverem emitidas e os empreendimentos instalados, será muito mais difícil rediscutir e alterar as classes de uso estabelecidas.

Quanto ao Sistema de informações, mesmo nos estados em que ele está operante, na maioria das vezes as informações ainda estão descentralizadas. Segundo a ANA (2014), as informações sobre os recursos hídricos são essenciais para a aplicação dos demais instrumentos da Política e devem apoiar processos de tomada de decisão. As propostas de enquadramento e as ações apresentadas pelos planos de recursos hídricos, 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. Ademais, essa inversão aumenta os custos de elaboração dos planos, pois regiões com poucas informações exigem mais saídas a campo, mais medições, novos equipamentos, dentre outros custos adicionais que poderiam ser evitados no caso da existência de um sólido Sistema de Informações de Recursos Hídricos. Esses custos podem ainda dobrar se considerarmos que esse SI terá de ser eventualmente implementado.

Além disso, os sistemas estaduais ainda possuem interfaces muito distintas entre as unidades da Federação, o que dificulta uma padronização e a coleta sistemática de dados. Dito isso, o Sistema de Informações de Recursos Hídricos da ANA é o que mais se aproxima do modelo proposta na Lei das Águas e a centralização das informações coletadas nos estados neste sistema seria uma solução mais viável e factível do que cada estado implementar o seu próprio sistema de forma descentralizada.

Há de se ressaltar que o maior problema deste tipo de gestão não está no fato dos primeiros instrumentos a serem operacionalizados serem o Plano de Recursos Hídricos e a Outorga, mas sim em se negligenciar o enquadramento e o Sistema de Informações de Recursos Hídricos. Todavia, o engessamento dessas duas pautas não é proveniente de desinteresse dos gestores, e sim das dificuldades que um corpo técnico limitado em recursos humanos e financeiros, como são os órgãos gestores de recursos hídricos, tem em andar com todas essas pautas e ainda conseguirem trabalhar com todas as outras atribuições que lhe são cabíveis, e que também demandam recursos e investimentos.

## CONCLUSÕES

Com base no trabalho realizado, concluiu-se que:

A maioria dos órgãos gestores de recursos hídricos está focadas em operacionalizar de forma eficiente a outorga pelo uso dos recursos hídricos 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, em sua maioria com financiamento pelo estado, e em operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, como forma de se fortalecerem e obterem mais autonomia.

Após décadas de um modelo de política de gestão de recursos hídricos pouco participativa, é necessário um maior entendimento por parte dos atores envolvidos nesse novo modelo de gestão de recursos hídricos sugerido pela PNRH e dos instrumentos por ela previstos.

Por fim, faz-se necessário um melhor entendimento dos aspectos regionais e aperfeiçoamento das legislações de forma a possibilitarem a implementação das políticas de gestão de recursos hídricos em todas as regiões do Brasil. 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

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento**. Cadernos de Recursos Hídricos. v. 2. Brasília: SAG, 2011.
2. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Planos de recursos hídricos e enquadramento dos corpos de água**. Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos. v. 5. Brasília: SAG, 2013.
3. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Correspondência CI n 306, referência 00000.068125/2017-93, de 24 de outubro de 2017**. Carta. Brasília. DF.
4. BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm). Acesso em: 2 de dezembro de 2017.
5. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>. Acessado em 20 de novembro de 2017.
6. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de entrevista para auditorias**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998.
7. BODGAN, Robert C.; BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Ed., 1999.
8. FELDMANN, Fábio. Revisão constitucional e recursos hídricos. In: MILLAR, Agustín A. (editor). **O gerenciamento dos recursos hídricos e o mercado de águas**. Brasília: Secretaria de Irrigação, 1994, p. 12.
9. GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Cascais: Principia, 2006.
10. NAHOUM, C. **La entrevista psicológica**. Buenos Aires: Kapelusz, 1961.



11. LEAL, A. C. Planejamento ambiental de bacias hidrográficas como instrumento para o gerenciamento de recursos hídricos. **Entre-Lugar**. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, ano 3, n. 6, 2012, p. 65-84.
12. RIBEIRO, Paulo 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. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) em Engenharia de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2017.