

## **IV-078 - PERSPECTIVA DOS 20 ANOS DA LEI Nº9.433/97: PERCEPÇÕES DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA E DOS ÓRGÃOS GESTORES DE RECURSOS HÍDRICOS ACERCA DO ENQUADRAMENTO DE CORPOS D'ÁGUA**

**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 cinco 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. A importância do enquadramento dos corpos d'água reside no fato de que este instrumento é referência para os demais instrumentos de gestão de recursos hídricos preconizados na Lei das Águas, e para os instrumentos de gestão ambiental, sendo, além de tudo, um importante elo entre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGRH e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Apesar disso, e mesmo existindo legislações sobre o tema no país há mais de 50 anos, tem-se poucos resultados desse instrumento no Brasil. O estabelecimento das classes de enquadramento no país tem sido feito de forma pouco participativa, algo que começou a mudar no final dos anos 1990 com a implementação da Lei nº 9.433/97, que indicou a necessidade de mudança destes procedimentos e nas leis até então vigentes. Assim, 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 deste instrumento, 20 anos após a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos. Constatou-se que o enquadramento de corpos d'água é o instrumento menos priorizado por Comitês de Bacia Hidrográfica e órgãos gestores de recursos hídricos, sendo ainda muito pequena a implementação deste instrumento. Dentre os motivos para a morosidade, destacam-se entre os Comitês de Bacia Hidrográfica a falta de prioridade deste instrumento dentro do planejamento estadual dos recursos hídricos e de recursos financeiros. Já dentre os órgãos gestores, os principais problemas são a falta de recursos financeiros e humanos para a sua aplicação. Faz-se necessário um melhor entendimento dos aspectos regionais e aperfeiçoamento das legislações de forma a possibilitar 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.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de recursos hídricos, Política Nacional de Recursos Hídricos, Enquadramento dos corpos d'água.

### **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 se harmoniza com o conceito de desenvolvimento sustentável ao prever, em seu Art. 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). De acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu Art. 3º, a água é um recurso ambiental, logo passível de proteção do Poder Público e da coletividade.

O planejamento de recursos hídricos é um instrumento fundamental para a gestão das águas, a 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. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, social e ambiental deve ter uma abordagem sistêmica que compatibilize o uso e ocupação do solo nas bacias hidrográficas com a garantia de disponibilidade de água, garantindo dessa forma o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Neste contexto, o desenvolvimento de políticas voltadas ao planejamento e preservação dos recursos hídricos deve ser amparado por um conjunto de leis que regulamentam e gerenciam os recursos ambientais (LEAL, 2012).

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 planejamento. (ANA, 2013)

A Lei nº 9.433/1997, que ficou conhecida como a Lei das Águas, estabeleceu os Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs como parte integrante do Sistema Nacional de Recursos Hídricos – SNRH. Segundo ANA (2011), os Comitês de Bacia Hidrográfica 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.

Também integram o SNRH os órgãos gestores de recursos hídricos, definidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH como os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, ao planejamento e a promoção de ações direcionadas à preservação da quantidade e da qualidade das águas, além de serem os órgãos da esfera governamental responsáveis pela implementação da PNRH.

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. Deste, dois são de planejamento: os Planos de Recursos Hídricos – PRH e o enquadramento dos corpos de água em classes de uso.

O enquadramento dos corpos d'água é o estabelecimento do nível de qualidade a ser alcançado ou mantido em um corpo hídrico ao longo do tempo na busca por assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a quem forem destinadas, além de diminuir os custos de combate à poluição das águas. (BRASIL, 1997)

A importância do enquadramento dos corpos d'água reside no fato de que este instrumento é referência para os demais instrumentos de gestão de recursos hídricos preconizados na Lei das Águas, e para os instrumentos de gestão ambiental, sendo, além de tudo, um importante elo entre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGRH e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. (ANA, 2013)

## **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 as maiores dificuldades enfrentadas pelos órgãos gestores de recursos hídricos e CBHs para atuar mais incisivamente na pauta do enquadramento. 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.**

1) Por mais que existam alguns Decretos e a CONAMA estipule a Classe 2 aos rios ainda não enquadrados, ainda há muito ou quase nula participação dos Comitês na elaboração do enquadramento dos rios de sua Bacia. Gostaria de saber quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo órgão gestor para atuar mais incisivamente na pauta do enquadramento junto aos Comitês?
<input type="checkbox"/> Falta de recursos financeiros
<input type="checkbox"/> Falta de recursos humanos
<input type="checkbox"/> Falta de capacidade técnica
<input type="checkbox"/> Falta de metodologia que defina o processo de enquadramento
<input type="checkbox"/> Falta de articulação/ coordenação das ações entre os diferentes setores e grupos de interesse representados pelos membros do Comitê e que atuam na gestão dos recursos hídricos
<input type="checkbox"/> Ainda não é uma prioridade de Estado
<input type="checkbox"/> Outro (Qual?)
2) O enquadramento é uma pauta prioritária dentro das discussões do órgão gestor de recursos hídricos?
<input type="checkbox"/> Sim
<input type="checkbox"/> Não, o Comitê possui outras pautas mais urgentes
<input type="checkbox"/> Sim, porém o Comitê ainda não tem condições de prosseguir com essa pauta

**Quadro 2: Questionário aplicado aos CBHs.**

1) Por mais que existam Decretos e a CONAMA estipule a Classe 2 aos rios ainda não enquadrados, ainda há muito ou quase nula participação dos Comitês na elaboração do enquadramento dos rios de suas Bacias. Gostaria de saber quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo Comitê para atuar mais incisivamente na pauta do enquadramento?
<input type="checkbox"/> Falta de recursos financeiros
<input type="checkbox"/> Falta de recursos humanos
<input type="checkbox"/> Falta de capacidade técnica
<input type="checkbox"/> Falta de metodologia que defina o processo de enquadramento
<input type="checkbox"/> Falta de articulação/ coordenação das ações entre os diferentes setores e grupos de interesse representados pelos membros do Comitê e que atuam na gestão dos recursos hídricos
<input type="checkbox"/> Ainda não é uma prioridade de Estado
<input type="checkbox"/> Outro (Qual?)
2) O enquadramento é uma pauta prioritária dentro das discussões do Comitê?
<input type="checkbox"/> Sim
<input type="checkbox"/> Não, o Comitê possui outras pautas mais urgentes
<input type="checkbox"/> Sim, porém o Comitê ainda não tem condições de prosseguir com essa pauta

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 UF's. Com relação aos Comitês, retornaram o contato, 126 CBHs de bacias estaduais e 4 de bacias interestaduais, como relacionado na Tabela 1.

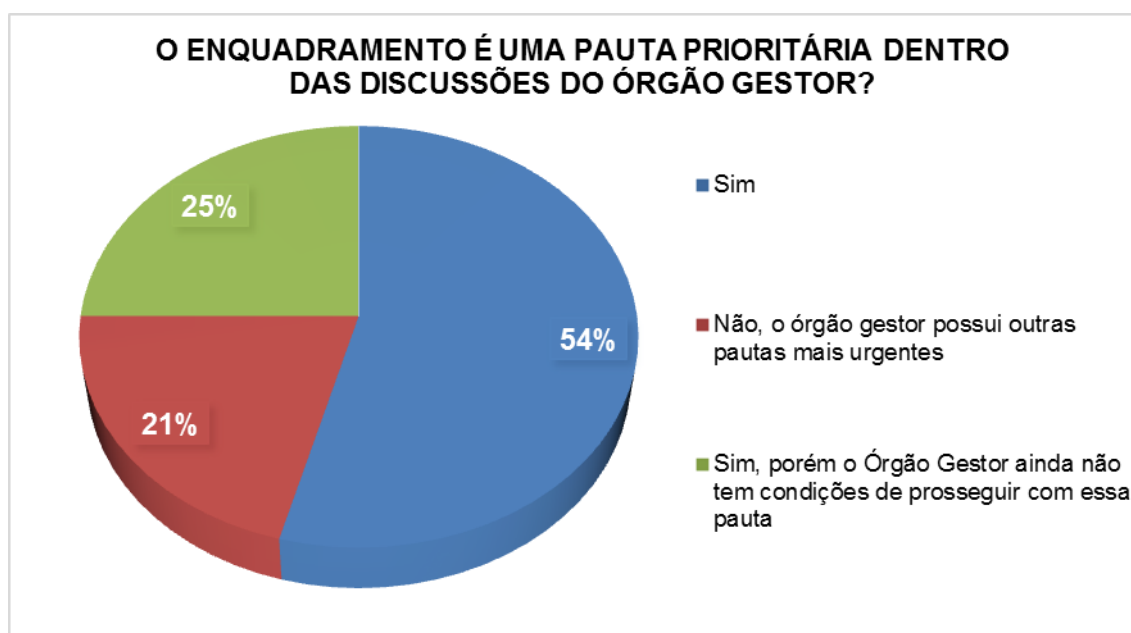
**Tabela 1: Número de CBHs que retornaram contato em relação ao número total de Comitês instalados.**

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

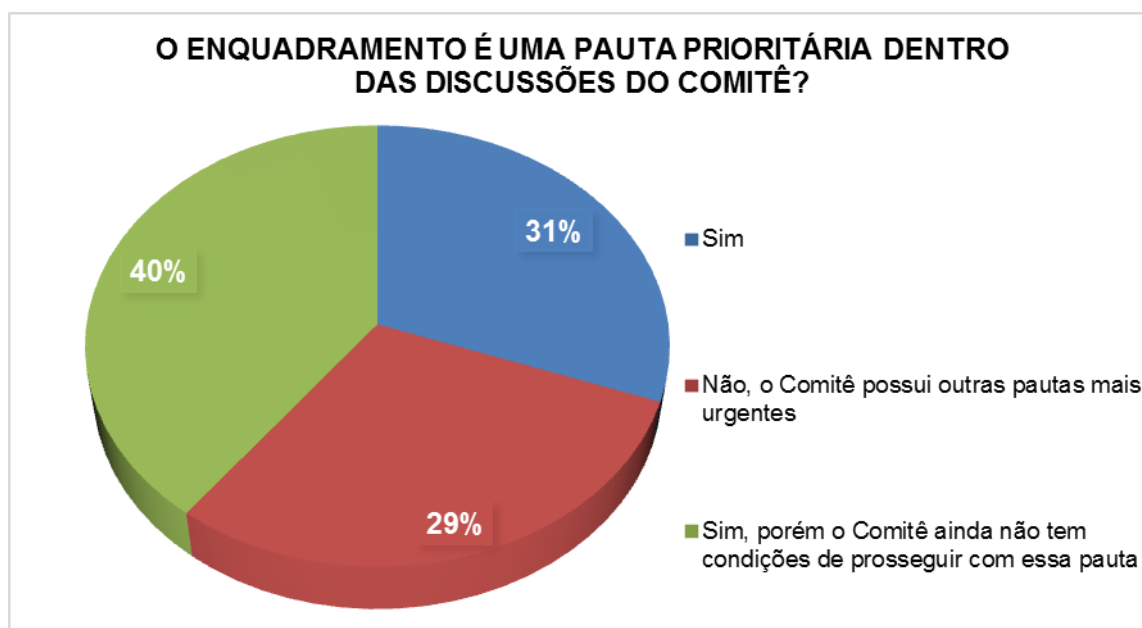
Cabe ressaltar que de acordo com a ANA (2017), havia um Comitê instalado no estado de Rondônia, enquanto que Goiás totalizava oito. Porém, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, em novembro de 2017, informou que não possui Comitê e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos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

## RESULTADOS

As Figuras 1 e 2 indicam a percepção da importância da implementação do enquadramento dos corpos d'água entre CBHs e órgãos gestores.

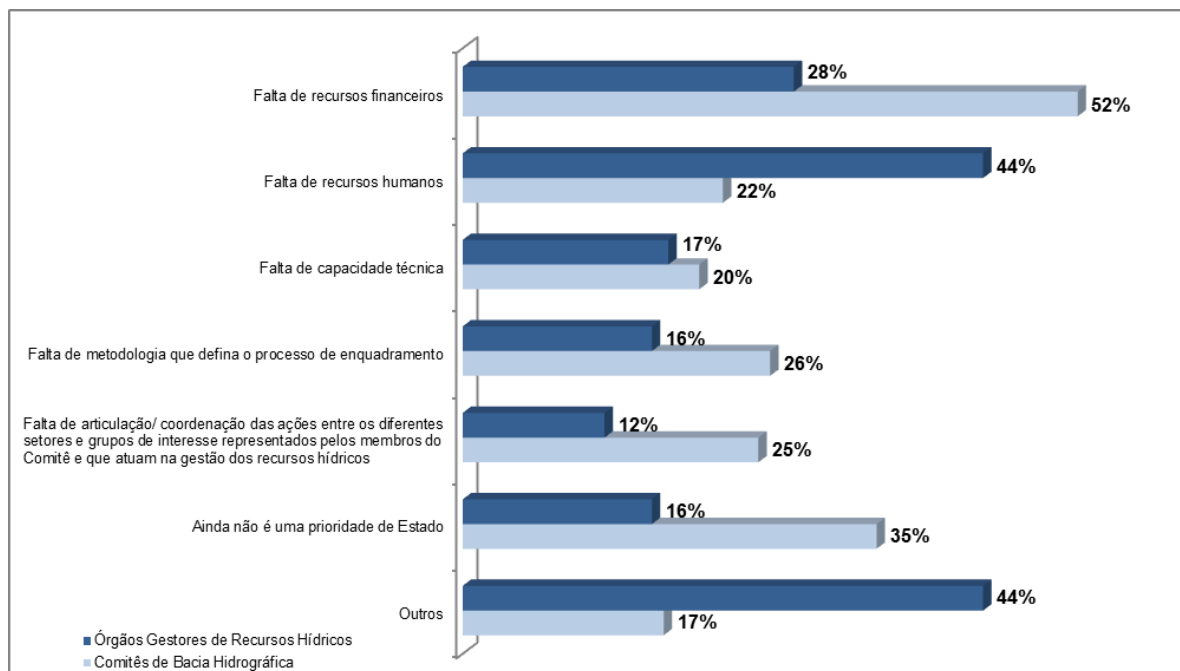


**Figura 1: Percepção da importância do enquadramento entre os órgãos gestores de recursos hídricos.**



**Figura 2: Percepção da importância do enquadramento entre os Comitês de Bacia Hidrográfica.**

Diante do exposto, e sabendo da ciência da importância do enquadramento dentro dos Comitês e órgãos governamentais, buscou-se identificar os maiores problemas indicados pelos gestores como responsáveis pela não implementação do instrumento mesmo diante de sua reconhecida valia. A figura 3 apresenta as dificuldades para ampliação do enquadramento conforme levantamento feito com os Comitês de Bacia Hidrográfica e os órgãos gestores de recursos hídricos das 27 unidades da federação.



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

Os principais problemas para a realização do enquadramento apontados pelos CBHs são: falta de recursos financeiros e o fato do instrumento ainda não ser uma prioridade de estado.

Apenas três estados conseguiram operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em todo o seu domínio, portanto são poucos os Comitês que possuem algum tipo de autonomia financeira. Na quase totalidade dos estados, os CBHs dependem do suporte estrutural do órgão gestor de recursos hídricos, que exerce as funções de Agência de Bacia. Estes, mesmo nos estados com arranjos institucionais próprios, como Paraná, Pernambuco, Ceará e Paraíba, além de trabalharem com toda a Política Estadual de Recursos Hídricos, possuem também outras atribuições que não necessariamente estão diretamente citadas na mesma. A sobrecarga de funções, o número limitado de funcionários e a ausência de viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos que possibilite a sustentabilidade de Agências de Água desassociadas do estado são fatores preponderantes para os problemas citados pelos órgãos gestores e CBHs.

Há de destacar que mesmo nos estados onde já existe a previsão legal para a criação das Agências de Água, ainda é o estado que atua como secretaria executiva dos CBHs para a maioria dos CBHs. Isso muito se deve ao fato de não existir a possibilidade de se manter a estrutura administrativa da Agência apenas com os recursos da cobrança em sua área de atuação.

Ademais, a ausência de recursos provenientes da cobrança pelo uso da água muito se deve ao fato do modelo de cobrança pelo uso dos recursos hídricos adotado pela PNRH ser de difícil implantação em larga escala, pois ao contrário das regiões Sul e Sudeste, em diversas regiões hidrográficas do território nacional os usos são pontuais e dispersos, o que inviabiliza a arrecadação. Também não se pode ignorar a dificuldade de articulação com os grandes usuários em algumas regiões.



## CONCLUSÕES

Com base no trabalho realizado, concluiu-se que:

Apesar de existir há mais de 30 anos na esfera federal, e há mais de 50 anos em estados, o enquadramento de corpos d'água é o instrumento da PNRH menos priorizado por CBHs e órgãos gestores de recursos hídricos, sendo ainda muito pequena a implementação deste instrumento. Os motivos para essa situação são principalmente a prioridade de aplicação de outros instrumentos de gestão, em detrimento do enquadramento. (RIBEIRO, 2017)

Apesar desse cenário, a importância do instrumento para as políticas de gestão dos recursos hídricos é reconhecida pelos organismos do SGRH. O enquadramento possui um papel central dentro das políticas de gestão dos recursos hídricos, por se tratar de um instrumento de planejamento que possui interfaces com os demais aspectos da gestão de recursos hídricos e de meio ambiente.

Dentre os motivos para a morosidade, destacam-se entre os Comitês de Bacia Hidrográfica a falta de prioridade deste instrumento dentro do planejamento estadual dos recursos hídricos e de recursos financeiros. Já dentre os órgãos gestores, os principais problemas são a falta de recursos financeiros e humanos para a sua aplicação.

O processo de enquadramento não termina com a definição das classes adequadas aos usos preponderantes, e é pequena a ação de monitoramento e fiscalização do atendimento das metas estabelecidas. Das 27 unidades federativas, menos da metade se diz capaz de acompanhar e monitorar as metas de enquadramento estabelecidas nos Planos propostos, e mesmo dentre essas, as redes de monitoramento precisam ser melhoradas e ampliadas. Mesmo os estados que operam redes robustas e possuem trechos de rios enquadrados, não vem controlando e fiscalizando o cumprimento das metas do enquadramento. Ainda não fora encaminhado nenhum relatório técnico aos comitês de bacia hidrográfica e ao Conselho de Recursos Hídricos identificando os corpos de água que não atingiram as metas estabelecidas e as respectivas causas pelas quais não foram alcançadas nos moldes previstos pelas Resoluções CNRH. É fundamental melhorar a rede de monitoramento da qualidade das águas e melhor integrá-la de forma a subsidiar os programas de efetivação do enquadramento.

Por fim, após quase trinta anos de um modelo pouco participativo, é necessário um maior entendimento deste instrumento por parte dos atores envolvidos no processo de gestão dos recursos hídricos e a definição do caráter de prioridade do enquadramento como instrumento de planejamento. 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.