

GESTÃO INTEGRADA DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS - PRINCIPAIS DIRETRIZES E DESAFIOS

Flávio Terra Barth¹

Resumo - A Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997 sobre a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e as Leis estaduais correspondentes criaram um sistema complexo, de gerenciamento de recursos hídricos por bacias hidrográficas, que precisa conviver com o sistema federativo.

Além disso estão sendo introduzidas inovações no modelo brasileiro de recursos hídricos relacionados com o gerenciamento integrado, participativo e integrado e o reconhecimento do valor econômico da água, mediante a aplicação do princípio “Usuário – Pagador”.

Os cépticos acham que o sistema e seus instrumentos são avançados demais para a nossa cultura e para as instituições brasileiras.

Certamente a implantação do Sistema e a aplicação dos instrumentos representam um grande desafio para os profissionais especializados em recursos hídricos.

O artigo procura identificar quais são os principais desafios e obstáculos a serem enfrentados nas próximas décadas para tornar realidade o novo modelo brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos.

OS DESAFIOS DA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A nova Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e fundamenta-se nos seguintes princípios:

- a água é um bem de domínio público;

- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Um primeiro e grande desafio é a mudança de postura do Poder Público, não acostumado à descentralização e ao compartilhamento de decisões com a sociedade.

A Lei estabelece ainda objetivos e diretrizes gerais de ação para implementação da Política e seus instrumentos, apresentados na figura a seguir.

Não estabeleceu hierarquia entre os instrumentos o que se procurou fazer nessa figura, a partir das seguintes hipóteses: que os planos de recursos hídricos contém as propostas de enquadramento dos corpos de água em classes de uso preponderante; que orientarão a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso, tanto em quantidade como em qualidade; e que os sistemas de informações são meios para a elaboração, avaliação e monitoramento dos planos.

Os planos devem ser a inteligência do gerenciamento dos recursos hídricos, estabelecendo objetivos, metas, definindo prioridades, os recursos a serem aplicados e a suas fontes, dentre as quais a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

OS DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA

¹ Engenheiro, consultor autônomo, rua Dr Brasília Machado 418, ap 11, CEP 01230 – 010 – São

A Lei instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos posteriormente a várias leis estaduais e procurou harmonizar-se com elas. Entretanto, há diferentes interpretações jurídicas sobre a Lei Federal vis a vis com as leis estaduais.

Dentre elas menciona-se: sendo a instituição do Sistema uma disposição constitucional ela é de obrigatório acolhimento pelos Estados que deverão adaptar suas leis em tudo que estiverem em desacordo com a Lei Federal. Em contraposição há também o seguinte entendimento: o sistema federativo é muito mais forte do que o sistema de recursos hídricos e os Estados são autônomos para gerirem seus recursos hídricos, segundo os sistemas administrativos que suas leis estabelecerem.

Evidentemente ambas as posições, se extremadas, levam a uma inviabilização de implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Na verdade entende-se que outro enorme desafio é o desencadeamento de um processo de negociação entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os usuários das águas e as entidades civis de recursos hídricos com vistas à implantação e funcionamento regular do Sistema, que coloque em segundo plano a interpretação e os formalismos jurídicos.

Esse processo de negociação, extremamente complexo, pode ser avaliado pela estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos descrita a seguir.

Entende-se que esse Sistema está sendo montado com base na Lei Federal e do conjunto de Leis Estaduais promulgadas a partir de 1991, sendo pois composto por:

- uma estrutura federal, onde estão situados o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e sua Secretaria Executiva, que é a Secretaria de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
- uma estrutura a ser implantada por bacia hidrográfica em que o rio principal é de domínio federal composta pelo Comitê de Bacia

Hidrográfica e pela Agência de Água, ambos organizados segundo a legislação federal;

- estruturas estaduais, organizadas pelas leis estaduais respectivas, sendo a mais comum, composta por Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o órgão gestor de recursos hídricos, os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Bacia.

A negociação para implantação do Sistema deverá ser consubstanciada nas articulações entre: o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais, entre a Secretaria de Recursos Hídricos e os órgãos gestores estaduais; entre os Comitês de Bacias de rios de domínio federal e os Comitês Estaduais em sub bacias afluentes a este rio e entre as Agências de Água e as Agências de Bacias estaduais, se estas efetivamente forem criadas.

Observe-se que nessa estrutura coexistem e se sobrepõem o sistema federativo brasileiro e o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. O primeiro prevê a União e as Unidades Federativas autônomas, com águas de domínio federal e estaduais. o segundo considera o gerenciamento integrado dos recursos hídricos por bacia hidrográfica.

Grande desafio organizacional e político - administrativo é fazer com que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos funcione de forma eficiente e eficaz, conciliando-se com o sistema federativo.

AS PECULIARIDADES REGIONAIS BRASILEIRAS

Têm sido divulgado que a América do Sul e, dentro dela, o Brasil conta com uma enorme disponibilidade de água doce e, como consequência, com grande abundância desse recurso, medida através da disponibilidade média anual per capita.

Na verdade há grandes disparidades entre as disponibilidades e demandas regionais pois a grande disponibilidade hídrica está na Bacia Amazônica, onde reside apenas oito por cento da população brasileira.

Por outro lado, na Região Nordeste, em grande parte de clima semi árido, está situada quase trinta por cento dos brasileiros. Nas Regiões Sul e Sudeste, tem-se quase

sessenta por cento da população nacional e há grandes concentrações urbanas e industriais em que a escassez hídrica é consequência da poluição das águas.

O quadro a seguir estima as disponibilidades hídricas segundo as Regiões e Estados brasileiros, quantificando a escassez hídrica em decorrência do clima semi árido e das concentrações populacionais.

Um importante desafio é o reconhecimento das enormes diferenças entre as regiões e bacias hidrográficas brasileiras de forma a aplicar a Política e organizar o Sistema em consonância com as peculiaridades regionais.

DISPONIBILIDADES HÍDRICAS NO BRASIL SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E ESTADOS BRASILEIROS

Região ou Unidade da	Área 1.000 km ²	População 1.000 hab	Vazão Média km ³ /ano	Per capita m ³ /ano/hab
BRASIL	8.545	159.574	5.610	35.156
NORTE	3.870	12.684	3.972	313.158
11 Rondônia	239	1.497	150	100.315
12 Acre	153	530	154	290.760
13 Amazonas	1.578	3.200	1.848	577.542
14 Roraima	225	311	372	1.195.429
15 Pará	1.253	5.592	1.125	201.117
16 Amapá	143	529	196	370.363
16 Tocantins	278	1.024	127	123.685
NORDESTE	1.559	45.675	186	4.077
21 Maranhão	333	5.316	85	15.932
22 Piauí	252	2.765	25	8.968
23 Ceará	146	6.813	16	2.275
24 Rio Grande do	53	2.630	4	1.635
25 Paraíba	57	3.379	5	1.361
26 Pernambuco	100	7.535	9	1.248
27 Alagoas	28	2.734	4	1.609
28 Sergipe	22	1.637	3	1.588
29 Bahia	567	12.866	36	2.790
SUDESTE	927	67.292	334	4.966
31 Minas Gerais	588	16.721	194	11.596
32 Espírito Santo	46	2.839	19	6.621
33 Rio de Janeiro	44	13.435	30	2.203
34 São Paulo	249	34.297	92	2.680
SUL	577	23.411	365	15.608
41 Parana	200	8.788	113	12.905
42 Santa Catarina	95	4.920	62	12.602
43 Rio Grande do Sul	282	9.703	190	19.581
CENTRO OESTE	1.612	10.512	752	71.542
50 Mato Grosso do	358	1.950	70	35.739
51 Mato Grosso	907	2.395	522	218.111
52 Goiás	341	4.390	157	35.813
53 Distrito Federal	6	1.776	3	1.576

1 - Disponibilidades hídricas: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - 2 - Áreas e população: Anuário Estatístico do Brasil de 1993 - PNAD 1996 –IBGE - 3 - Elaborado pela Comissão de Gestão da Associação Brasileira de Recursos Hídricos

OS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei não define exatamente a metodologia de elaboração dos planos de recursos hídricos que deverão ser abrangidos as bacias hidrográficas, os Estados e o País e as interrelações entre estes planos.

Por outro lado os planos orientarão a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso, sendo pois elementos decisivos para o desenvolvimento econômico, social e ambiental das bacias hidrográficas.

Entende-se que não há necessidade de maior detalhamento do conteúdo dos planos através de regulamento da Lei 9.433/97 mas é indispensável desenvolver metodologia de trabalho para a elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas e, partir destes, dos planos estaduais e nacional.

Grande desafio é a mudança das formas de elaboração e aprovação dos planos, atualmente fundados em pesados e maçantes diagnósticos, pouco propositivos, sem identificação precisa de obras e ações prioritárias, sem abordar adequadamente os aspectos institucionais e econômico - financeiros. São documentos, muitas vezes bem elaborados e que utilizam as melhores técnicas, mas que não conseguem obter aprovação dos segmentos representativos da sociedade e têm como destinos certos as prateleiras.

A IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS, SERVIÇOS E OBRAS DE RECURSOS HÍDRICOS

Os planos de recursos hídricos serão a inteligência do processo de gerenciamento de recursos hídricos e o sistema de gerenciamento criará os fóruns de discussão, debate e aprovação dos planos que incorporarão, portanto, a opinião de segmentos representativos da sociedade.

A implantação dos planos dependerá de recursos financeiros de diferentes fontes: dos orçamentos públicos, de financiamentos, do rateio de custos entre os beneficiários de obras e de financiamentos internacionais.

Portanto constarão dos planos os programas, projetos, serviços e obras necessários ao aproveitamento racional dos recursos hídricos e à proteção e recuperação da qualidade das águas.

Não é adequada a interpretação de o sistema de recursos hídricos é um sistema de comando e controle, cujo instrumento preponderante é a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos juntamente com a fiscalização e a aplicação de sanções aos usuários infratores.

Os órgãos e entidades de recursos hídricos deverão também ser fomentadores e gestores de planos e programas de recursos hídricos, inclusive de obras e serviços, embora não sejam executores destas atividades.

Outro desafio é o desenvolvimento institucional dos órgãos e entidades públicos e privados executores de obras de recursos hídricos para que formulem seus planos de forma integrada e elaborem e executem bons projetos, operem e mantenham adequadamente suas obras e serviços.

O EQUILÍBRIO NA ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NAS INICIATIVAS REGIONAIS

A atuação federal em recursos hídricos tem sido caracterizada pela grande prioridade para a Região Nordeste, em particular para o semi árido, o que é decorrência da escassez hídrica que motiva a atuação política dos parlamentares dessa região.

Entretanto no "PROÁGUA/SEMI ÁRIDO - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi árido brasileiro, com financiamento do Banco Mundial", há seguinte diretriz: não obstante as prioridades desse Programa sejam dirigidas ações no Semi árido, as iniciativas federais, em especial de desenvolvimento institucional, devem procurar consolidar a Secretaria de Recursos Hídricos como órgão nacional de recursos hídricos.

Dessa forma outro grande desafio é a preparação do PROÁGUA/BRASIL, em que as atenções da Secretaria também se dirijam para outras regiões brasileiras como as Bacias do Amazonas e do Tocantins - Araguaia e Paraná - Paraguai - Uruguai.