

GOVERNANÇA DA ÁGUA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: UM ENFOQUE SOBRE A INTEGRAÇÃO DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Wagner José de Aguiar; Vanice Santiago Fragoso Selva

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail do autor principal: wagner.wja@gmail.com.*

INTRODUÇÃO

A governança tem sido apropriada pela política de águas como uma prática que traduz maior flexibilidade e capacidade do Estado em descentralizar papéis, transferir responsabilidades e ampliar o universo de atores participantes nas decisões, sem abdicar dos instrumentos de controle e supervisão. Nessa concepção, a Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas) instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), composto por instâncias dos níveis federal, estadual e das bacias hidrográficas, incumbido de coordenar a gestão integrada das águas e de planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, entre outros objetivos. Desse modo, todas as partes do sistema (colegiados, agências etc.) devem atuar em sintonia para que tais atribuições sejam efetivadas, o que requer uma condição preexistente de maturidade institucional, incluindo a existência e funcionamento de instrumentos de gestão.

Dentre os instrumentos da política hídrica brasileira, destacam-se os planos de recursos hídricos, criados no âmbito da União, dos Estados e das bacias hidrográficas, cuja finalidade consiste em fundamentar e orientar a política e o gerenciamento das águas, ou seja, definir a agenda de recursos hídricos de um território (prioridades, objetivos, metas, ações, responsáveis e prazos). Segundo a Agência Nacional de Águas, encontram-se elaborados 18 planos estaduais, 9 de bacias de rios interestaduais e 126 de bacias de rios estaduais, sendo 8, 1 e 35 os quantitativos correspondentes aos respectivos tipos atribuídos à região Nordeste (ANA, 2016). Contudo, as análises sobre a implementação desses planos atestam uma má coordenação e uma ausência de monitoramento de sua efetividade (LIMA; ABRUCIO; BEZERRA E SILVA, 2014; OCDE, 2015).

O presente trabalho discute fatores que dificultam e facilitam a integração entre os planos de recursos hídricos de diferentes níveis, tomando como referência as ações prioritárias para o contexto do Semiárido Brasileiro a partir de um estudo de caso. Ao mesmo tempo em que se discutem as implicações da ausência ou fragilidade dessa integração sobre a efetivação da Lei das Águas, espera-se oferecer aportes que contribuam para uma avaliação mais sólida dos limites e alcances do Singreh enquanto principal arranjo existente para a governança hídrica.

(83) 3322.3222

contato@aguanosemiarido.com.br

www.aguanosemiarido.com.br



METODOLOGIA

Este trabalho faz parte da pesquisa de doutorado “Governança no planejamento de recursos hídricos em bacias hidrográficas no Semiárido Nordeste”, realizada com fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e apoio do Laboratório de Pesquisa Integrada em Gestão Ambiental (Lapiga) do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco (Prodema/UFPE). Nesse enredo, as análises aqui trazidas decorrem das primeiras aproximações do pesquisador com o objeto de estudo, o que permite reconhecer o presente resumo como fruto de uma pesquisa exploratória, que teve como técnica de coleta empregada a pesquisa documental.

Segundo Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa documental envolve a coleta de dados de documentos, escritos ou não (iconografia, fotografia, objetos etc.), realizada durante ou após a ocorrência de determinado fato ou fenômeno, sendo as principais fontes de coleta as fontes estatísticas, arquivos particulares e arquivos públicos – no caso destes, os acessados no estudo. Nesse contexto, foram selecionados e acessados em meio digital: o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Plano Estadual de Recursos Hídricos de Pernambuco (PERH-PE) e o Plano Hidroambiental da Bacia Hidrográfica do rio Capibaribe (PHA-Capibaribe) (Quadro 1).

Quadro 1 - Descrição resumida dos planos de recursos hídricos selecionados.

Informações principais	PNRH	PERH-PE	PHA-Capibaribe
Ano de criação	2006	1998	2010
Horizonte	2020	2010	2025
Aprovação por colegiado gestor	Sim	Não	Sim
Composição	Componentes e programas: (I) Desenvolvimento da gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH) no Brasil (4 programas); (II) Articulação intersetorial, interinstitucional e intra-institucional da GIRH (3 programas); (III) Programas regionais de recursos hídricos (5 programas); (IV) Gerenciamento da implementação do PNRH (1 programa).	Programas e subprogramas: (I) Ampliação da oferta de água (3 subprogramas); (II) Melhoramento das informações sobre recursos hídricos (3 subprogramas); (III) Ampliação da oferta de sistemas de abastecimento de água (1 subprograma); (IV) Minimização do desperdício na distribuição de água (2 subprogramas); (V) Preservação dos recursos hídricos (6 subprogramas); (VI) Administração e gerenciamento de recursos hídricos (1 subprograma).	Eixos e projetos: (I) Infraestrutura hídrica (3 projetos); (II) Socioambiental (7 projetos); (III) Gestão de recursos hídricos (13 projetos).
Órgão de acompanhamento	Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CTPNRH/CNRH)	Não identificado	Câmara Técnica do PHA Capibaribe – Comitê da bacia hidrográfica do rio Capibaribe
Revisões realizadas	Duas	Nenhuma	Nenhuma

Fonte: elaborado a partir de Brasil (2006) e Pernambuco (1998; 2010).



Além de fazerem parte da pesquisa de tese, o Estado de Pernambuco e a bacia hidrográfica do rio Capibaribe possuem especificidades que esclarecem a motivação de sua escolha. O Estado de Pernambuco, que apresenta a segunda maior demanda hídrica regional, foi o segundo do Nordeste e o quarto do País a ter seu Plano de Recursos Hídricos elaborado, enquanto que a bacia do rio Capibaribe é uma das três inseridas no Semiárido que apresentam Plano de bacia elaborado e em execução. Os planos foram analisados do mais amplo para o mais local, sendo a integração avaliada em função da abrangência das ações, da temporalidade e dos atores participantes na implementação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No tocante à abrangência das ações, foram consideradas como prioritárias para o Semiárido todas aquelas vinculadas aos programas, subprogramas e projetos que, no conteúdo de seus objetivos, metas ou ações propostas, fazem menção (in)direta à região semiárida como área de abrangência ou demonstram nítida interface com a visão contextualizada orientada pelas diretrizes gerais da Lei de Águas. Nos três níveis de planejamento foi possível identificar ações convergentes, agrupadas em três eixos temáticos que sintetizam os seus enfoques - Gestão de eventos hidrológicos ou climáticos, Racionalização e reuso no consumo e Convivência com o Semiárido. (Quadro 2).

Quadro 2 - Ações prioritárias para o Semiárido nos planos de recursos hídricos analisados.

Eixo temático	PNRH	PERH	PHA-Capibaribe
Gestão de eventos hidrológicos ou climáticos	<ul style="list-style-type: none"> Programa VI - Usos múltiplos e GIRH/ Subprograma VI.1: Gestão em áreas sujeitas a eventos hidrológicos ou climáticos críticos (Componente II). 	<ul style="list-style-type: none"> Programa II - Melhoramento das informações sobre recursos hídricos/Subprograma: Monitoramento climático e dos recursos hídricos. 	<ul style="list-style-type: none"> Projeto: Implementação de sistema de monitoramento em tempo real em áreas inundáveis na bacia hidrográfica do rio Capibaribe (Eixo III). Projeto: Plano de contingência para inundações na bacia hidrográfica do rio Capibaribe (Eixo III).
Racionalização e reuso no consumo	<ul style="list-style-type: none"> Programa VI - Usos múltiplos e GIRH /Subprograma VI.2: Gestão da oferta, ampliação, racionalização e reuso das disponibilidades hídricas (Componente II). Programa VII - Programas setoriais voltados aos recursos hídricos/ Subprograma VII.2: Programa de otimização do uso da água em irrigação (Componente II). 	<ul style="list-style-type: none"> Programa IV - Minimização dos desperdícios na distribuição de água/Subprograma: Melhoramentos dos sistemas de abastecimento d'água. 	<ul style="list-style-type: none"> Projeto: Sistema informatizado de acompanhamento e controle de outorgas na bacia hidrográfica do rio Capibaribe (Eixo III). Projeto: Programas de uso racional das águas em indústrias formais e informais na bacia hidrográfica do rio Capibaribe (Eixo III). Projeto: Reuso de esgoto doméstico tratado no aproveitamento hidroagrícola na bacia hidrográfica do rio Capibaribe (Eixo III).
Convivência com o Semiárido	<ul style="list-style-type: none"> Programa XII - Gestão sustentável de recursos hídricos e convivência com o Semiárido (Componente III). 	<ul style="list-style-type: none"> Programa I - Ampliação da oferta de água/Subprograma: Implantação de pequenas obras de apoio comunitário e de convivência com as secas. 	<ul style="list-style-type: none"> Projeto: Uso de alternativas simplificadas para o abastecimento da população difusa e atendimento da agricultura familiar na bacia hidrográfica do rio Capibaribe (Eixo I).

Fonte: elaborado a partir de Brasil (2006) e Pernambuco (1998; 2010).

De acordo com a Resolução CNRH nº181/2016, em 7 das 16 prioridades elencadas na última revisão do PNRH foram propostas ações e metas direcionadas para o Semiárido, tais como: definir diretrizes para abordagem das mudanças climáticas nos planos de recursos hídricos; promover processos de alocação negociada para bacias em situação de escassez; fomentar projetos, unidades experimentais de reuso e captação de água da chuva, em bacias hidrográficas críticas, entre outras ações. Por outro lado, a OCDE (2015) destaca que a amplitude própria do PNRH não permite a definição de prioridades específicas e uma conexão a uma estratégia de desenvolvimento, cabendo ao PERH reunir e incorporar as demandas locais à política de desenvolvimento do estado.

O maior desafio no desempenho desse papel pelo PERH-PE está atrelado ao seu estado de desatualização. Ainda que este Plano apresente um diagnóstico rico e consistente, observam-se intervenções propostas sem qualquer tipo de especificação ou quantificação, o que fragiliza o monitoramento e avaliação dos resultados e a integração com outros planos (SILVA, 2006). Segundo a tese dessa mesma autora, que discorreu sobre a integração dos níveis de planejamento de recursos hídricos na bacia do rio São Francisco, trata-se de uma situação que não é particular de Pernambuco. Uma das conclusões da sua pesquisa é de que há uma maior integração entre o Plano da bacia do rio São Francisco (rio interestadual) e o PNRH dos que com os PERH, atribuindo-se como uma das justificativas a coincidência temporal dos períodos da construção dos planos.

No aspecto da temporalidade, o PERH-PE (1998-2010) e o PNRH (2006-2020) demonstram uma coincidência de quatro anos, enquanto que em relação ao PHA-Capibaribe (2011-2025) a sobreposição ocorre nos últimos 10 anos do PNRH (2011-2020). Embora Pernambuco disponha de um Plano Estratégico de Recursos Hídricos e Saneamento, com implementação prevista para o período de 2008 a 2020, esse não substitui o PERH-PE, visto que abrange dois dos 6 programas deste último. Para que no Plano Estratégico de Recursos Hídricos e Saneamento viabilize-se o objetivo de ampliar a oferta de água nas áreas semiáridas de Pernambuco (presentes em 89% do seu território, concentrando 20% da disponibilidade hídrica total), urgem diretrizes compatíveis com as demandas do atual momento. O PERH-PE ainda não foi revisto, embora o último informe de conjuntura de recursos hídricos afirme ter havido uma atualização em 2014 (ANA, 2016).

Do ponto de vista da integração em função dos atores participantes na implementação, um fator facilitador verificado por Silva (2006) tange à participação de instâncias do nível mais superior nas instâncias locais e vice-versa. No caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Capibaribe (COBH-Capibaribe) e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Pernambuco (CRH-PE), nos seus respectivos regimentos é prevista em sua composição a participação de representantes do



Poder Executivo da União (assim como dos Estados e Municípios), a exemplo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) que têm assento em ambos os colegiados. Em se tratando da participação do COBH-Capibaribe no CRH-PE, o regimento deste reserva o direito de participação de representantes dos comitês de bacias hidrográficas, mediante convocação de um representante da diretoria de cada comitê indicado pelo respectivo colegiado.

Em relação à construção e aprovação dos planos, o fundamento da gestão participativa demonstrou ser atendido apenas na elaboração do PNRH e do PHA-Capibaribe, uma vez que o PERH-PE foi construído pela equipe técnica da antiga Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma) sob a coordenação de consultores contratados, sem contar com a participação da sociedade civil. Da mesma forma, o PERH não passou por aprovação de órgão colegiado, como orienta a legislação atual, ainda que na época de sua criação já existisse o CRH-PE, criado pela Lei Estadual nº 11.426/97 e instalado em março de 1998. No ano em que o PERH foi instituído, o CRH realizou duas reuniões, sendo identificada naquele ano apenas uma resolução que homologou a criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Pirapama (SILVA et al., 2003; SILVA, 2006). Ressalte-se que o PERH-PE foi instituído antes do PNRH e da Política Estadual de Recursos Hídricos de Pernambuco (Lei Estadual nº 12.984/2005).

Para a OCDE (2015), a capacidade de interação construtiva dos órgãos estaduais com os fóruns coletivos está no centro da alavancagem de uma governança democrática. No caso de Pernambuco, das 29 unidades de planejamento hídrico, somente 7 apresentam comitês (em grande parte, entre o Agreste e o Litoral), o que transparece uma condição de fragilidade institucional não apenas atrelada à ausência das instâncias colegiadas na maior parte das bacias do Semiárido, mas também de outros instrumentos essenciais à execução de um plano de recursos hídricos, como a cobrança pelo uso da água. Segundo a Agência Nacional de Águas, dos 9 estados do Nordeste, somente o Ceará e a Paraíba possuem a cobrança implementada (ANA, 2016) – no caso do primeiro, desde 1996, talvez uma das possíveis razões pelas quais o Ceará se destaca na gestão hídrica. Em linhas gerais, a carência e/ou a desarticulação dos instrumentos, presente em grande parte dos estados, demonstra ser ainda um forte obstáculo para a governança da água no Semiárido.

CONCLUSÕES

No presente trabalho, pode-se constatar que os planos selecionados nos três níveis (União, Estado e Bacia hidrográfica) atendem parcialmente as características de um plano de recursos hídricos, visto que todos eles são de longo prazo e somente dois foram construídos envolvendo a

participação dos atores sociais. Em termos de ações prioritárias para o Semiárido, podem-se verificar programas e projetos convergentes em três eixos temáticos; entretanto, o fato do PERH-PE estar desatualizado e ser falho na especificação de suas propostas é uma condição que tende a dificultar a integração e a concretização dos principais programas e projetos propostos para a região semiárida. A temporalidade e o intercâmbio de representações nas instâncias colegiadas são dois fatores influentes na integração dos níveis de planejamento.

Em face da situação retratada, faz-se necessário uma atenção mais direcionada para a governabilidade nos Estados do Semiárido, já que desta depende a governança. Os governos municipais, usuários das águas e organizações da sociedade civil precisam estar mais vigilantes e ser mais incisivos nas cobranças apresentadas aos governos estaduais, a fim de que as políticas públicas sejam de fato efetivadas em obediência à legislação e no atendimento às demandas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos**: Informe 2016. Brasília: ANA, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006.

LIMA, A. J. R.; ABRUCIO, F. L.; BEZERRA E SILVA, F. C. **Governança dos recursos hídricos**: proposta de indicadores para acompanhar sua implementação. São Paulo: WWF-Brasil: FGV, 2014.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas 2003.

OCDE. **Governança dos recursos hídricos no Brasil**. Paris: OECD Publishing, 2015.

PERNAMBUCO. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Plano Estadual de Recursos Hídricos**. Recife: SECTMA, 1998.

PERNAMBUCO. **Plano hidroambiental da bacia hidrográfica do rio Capibaribe**. Recife: Projetec, 2010.

SILVA, S. R. **A integração entre os níveis de planejamento de recursos hídricos** - estudo de caso: a bacia hidrográfica do rio São Francisco. 2006. 301 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

SILVA, S. R. et al. **A gestão de recursos hídricos no Estado de Pernambuco**. 2003. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/FernandoHenrique52/a-gestao-derecursoshidricosempnambuco-maio2003>>. Acesso em: 29 jan. 2016.