

A LEI DAS ÁGUAS E O SÃO FRANCISCO: OS LIMITES DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Carolina Spínola¹
Fabricio Vitoria²
Lucas Cerqueira³

RESUMO

A Lei das Águas estabeleceu um quadro regulatório e administrativo de natureza descentralizada e participativa para a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Neste contexto, os Comitês de Bacias Hidrográficas foram instituídos como instâncias responsáveis pelo planejamento e gerenciamento do uso deste importante recurso, bem como pela arbitragem sobre eventuais conflitos relacionados ao seu melhor aproveitamento. Este artigo busca verificar como se processa a aplicação do disposto na legislação no âmbito da bacia hidrográfica do Rio São Francisco, principal corpo de água do Nordeste brasileiro. Trata-se de um estudo exploratório que utilizou como procedimento básico a pesquisa documental, através da análise das atas das reuniões do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), no período compreendido entre 2002 e 2016 além da revisão de publicações de sites, jornais e revistas locais sobre a temática. Foi possível perceber que, a despeito do nível de implantação dos instrumentos de planejamento e gestão preconizados pela legislação, a atuação do Comitê ainda não possui a autonomia e relevância necessárias para fazer frente aos interesses e determinações do Governo Federal.

Palavras-chaves: Lei das Águas; Bacia Hidrográfica; Comitê de Bacia; Rio São Francisco.

THE LAW OF THE WATERS AND SÃO FRANCISCO RIVER: LIMITS OF THE DECENTRALIZED MANAGEMENT OF WATER RESOURCES IN BRAZIL

ABSTRACT

The Law of Waters established a regulatory and administrative framework of decentralized and participatory nature for the management of water resources in Brazil. In this context, the Watershed Committees were established as bodies responsible for planning and managing the use of this important resource, as well as the arbitration of any disputes related to their best use. This article aims to verify how this legislation is applied within the watershed of São Francisco River, the main body of water in Northeast Brazil. This is an exploratory study that used documental research procedure, by analyzing the minutes of the meetings of the Basin Committee of the São Francisco River (CBHSF) in the period between 2002 and 2016. It was possible to see that, despite the level of implementation of planning and management tools recommended by the legislation, the Committee's action does not have the necessary autonomy and relevance to meet the interests and decisions of the Federal Government.

Keywords: Law of Waters; Hydrographic basin; Basin Committee; Rio São Francisco.

JEL: R11; R38

¹ Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador - UNIFACS. Pesquisadora do GERURB. cas.spinola@gmail.com

² Mestre em Administração pela Universidade Salvador - UNIFACS. Professor Assistente da Universidade Salvador. fabricao.vitoria@gmail.com

³ Mestre em Administração pela Universidade Salvador – UNIFACS. lucasscerqueira@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

A importância do Rio São Francisco para o desenvolvimento econômico e social da região nordeste e para a manutenção do modo de vida de inúmeras populações ribeirinhas é inegável. O Rio São Francisco tem uma extensão de 2.700 km e nasce na Serra da Canastra em Minas Gerais, escoando pela Bahia e Pernambuco, chegando ao Oceano Atlântico na divisa entre Alagoas e Sergipe, tendo a sua Bacia Hidrográfica 639.219 km² de área de drenagem, banhando, em seu trajeto, 504 municípios brasileiros. (CBHSF, 2015).

O Rio agoniza. O sofrimento do “Velho Chico” pode ser percebido em vários trechos de seu percurso, causado por um somatório de causas naturais e antrópicas, dentre as quais se destacam o regime de chuvas irregular, o adensamento populacional de suas margens, que acarretou no assoreamento de parte de seu leito e na contaminação das águas por esgotos não tratados dos núcleos urbanos ribeirinhos as cidades, e o uso intensivo de suas águas para o abastecimento de perímetros irrigados e para a produção de energia. A severa seca dos últimos anos, que atingiu o seu momento mais crítico no biênio 2014/2015, e que já pode ser considerada como uma das piores dos últimos 80 anos, tornaram os impactos socioeconômicos da degradação do Rio ainda mais visíveis, com a expressiva diminuição ou total paralisação de atividades econômicas tradicionais como a navegação, a pesca e turismo. Para agravar este quadro, é preciso lembrar que o Rio São Francisco é o núcleo central de um processo polêmico de transposição de suas águas para regiões do Nordeste não banhadas por seu curso, que se arrasta há mais de uma década.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil é baseada no disposto na Lei das Águas, de 1997, marco regulatório que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e objetiva promover a disponibilidade de água e a utilização racional e integrada dos recursos hídricos para a atual e futuras gerações. Neste dispositivo legal, as bacias hidrográficas foram consideradas como unidade de planejamento, cabendo aos Comitês de Bacias Hidrográficas o gerenciamento e a arbitragem de eventuais conflitos envolvendo os usos da água de um determinado rio.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF) foi criado em 2001 com atribuições normativas, deliberativas e consultivas. Contudo, nem todas

as ações ou decisões que envolvem o futuro do Rio São Francisco passam por esse espaço democrático criado pela Lei das Águas, a exemplo do citado projeto de transposição, imposto pela Administração Central como um projeto prioritário, reforçando ainda a natureza centralizadora do estado brasileiro. Isto posto, e com base nesta breve contextualização, o presente artigo busca analisar como o modelo de gestão dos recursos hídricos adotado no país se reflete na realidade da bacia do Rio São Francisco, notadamente no que se refere à atuação do seu Comitê de Bacia.

Trata-se de um estudo exploratório que utilizou como procedimento básico a pesquisa documental, através da análise das atas das reuniões do CBHSF, entre os anos de 2002 e 2016 e da revisão de publicações de sites, jornais e revistas locais sobre a problemática do Rio São Francisco.

O artigo, além desta Introdução, está organizado em três seções: na primeira, apresenta-se a constituição do aparato legal que regula a gestão dos recursos hídricos no Brasil; em seguida, na segunda seção, analisa-se a aplicação dos instrumentos preconizados pela legislação na gestão da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e, por fim, as considerações finais.

2 GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

O histórico da gestão das águas no Brasil remonta ao período colonial. Mesmo antes da promulgação da Constituição do Império, em 1824, através das Ordenações do Reino, já estava disposta a propriedade real sobre os rios caudais e navegáveis e a necessidade de concessão régia para a utilização deste recurso. Contudo, em função das reações que essa prerrogativa real gerou, o Alvará de 1804, consagrou a situação existente, permitindo a livre derivação das águas dos rios e ribeiros, por parte de particulares, em benefício da agricultura e da indústria (POMPEU, 2001).

Contudo, de acordo com Vitoria (2013), apenas no período Republicano, surgiu uma legislação consolidada sobre o tema, por meio da promulgação do Código das Águas, elaborado em 1907, mas aprovado apenas em 1934.

O Código das Águas sofreu diversas alterações, ao longo do tempo, principalmente no intuito de garantir o monopólio do Estado sobre a produção de Energia Elétrica, finalidade que, até 1997, mostrou-se como o principal interesse do

Governo Federal ao legislar e criar estruturas de gestão para os recursos hídricos (VITÓRIA, 2013). Essa necessidade levou à criação da Comissão de Estudos das Forças Hídricas, em 1920 e posteriormente, em 1939, à criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE, composto por cinco membros indicados pelo Presidente da República e que tinha a função avaliar o uso da energia elétrica, inclusive estabelecendo planos de integração entre as usinas, regulamentar o Código de Águas e servir como instância de recurso, nas questões de concessão. Posteriormente, em 1969, o CNAEE foi extinto, tendo suas atribuições passado ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, que tornou-se o responsável pela orientação e controle das políticas de utilização de recursos hídricos e produção e uso de energia, de forma centralizada no Governo Federal.

Apenas após a Reforma do Aparelho do Estado, iniciada em 1995, e com a privatização do mercado de energia, é que essa estrutura foi revista. A Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e incorporou a ela o acervo e corpo técnico do DNAEE, bem como as atribuições de regular e fiscalizar a produção, distribuição e comercialização de energia, determinou, em seu artigo 34, a extinção do Departamento quando da publicação do regimento interno da Agência, o que ocorreu com a publicação da Portaria MME 349, de 28 de novembro de 1997. Além das atribuições de regulação do sistema energético, a ANEEL assumiu ainda as atribuições do DNAEE de garantir o cumprimento do Código de Águas e administração da rede hidrométrica do país.

Todavia, o principal marco para a gestão de recursos hídricos no Brasil veio com a da lei 9.433/97, a Lei das Águas, que promoveu mudanças consideráveis no setor por meio da descentralização das decisões, estabelecendo como unidade de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, a bacia hidrográfica, e introduzindo a figura dos comitês de bacia. A lei estabeleceu ainda uma série de instrumentos para o gerenciamento do setor, apoiados em diretrizes inovadoras, que buscam abordar a gestão das águas de uma maneira mais integrada.

A Lei das Águas inovou ao incorporar em seus fundamentos, no artigo 1º, o entendimento de que a água é um recurso público limitado que, portanto, possui valor econômico, contrapondo o entendimento usual de que os recursos hídricos no

território nacional são inesgotáveis. Além disso, a Lei instituiu a gestão participativa – do Estado, dos usuários e da sociedade civil – e descentralizada desses recursos, avançando ao fortalecer o caráter da água como bem essencial para a vida, priorizando sua destinação para o consumo humano e animal e estabelecendo o uso múltiplo da água, que consiste na utilização de um corpo de água para mais de uma finalidade. (BRASIL, 1997).

A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, instituída pela Lei das Águas foi elaborada para atender ao postulado pelo inciso XIX do artigo 21 da Constituição de 1988. Os objetivos da PNRH elencam a necessidade de utilização racional dos recursos hídricos visando o desenvolvimento sustentável, perspectiva inexistente até então. Os demais objetivos envolvem garantir a disponibilidade de água para as gerações futuras, assegurando a qualidade e a prevenção e combate a “eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado” (BRASIL, 1997).

Outro elemento importante introduzido pela Lei nº 9.433/97, em suas diretrizes, foi a abordagem dos aspectos qualitativos e quantitativos da gestão dos recursos hídricos integrando-a à gestão ambiental e à gestão do solo, dos sistemas estuários e das regiões costeiras e ao planejamento dos diversos setores usuários, além do planejamento das regiões que integram as Bacias Hidrográficas, visando o planejamento agregado para o desenvolvimento regional, levando em consideração as peculiaridades ambientais, econômicas e sociais das diversas regiões do País

O modelo brasileiro de gestão dos recursos hídricos foi inspirado na experiência da França, uma das mais bem-sucedidas da Europa, que tem como base a ampla participação dos usuários e, como um dos instrumentos, a cobrança pelo uso do recurso, delegando esta responsabilidade aos comitês. Entretanto, as discussões acerca da adequação desse modelo francês à realidade brasileira estão longe de se esgotar, estando, a bem da verdade, em estágio bastante inicial, assim como todas as discussões sobre recursos hídricos no País, qualquer que seja sua abordagem.

O atual modelo de gestão dos recursos hídricos está baseado nos pilares da integração, descentralização e participação – sendo a integração percebida verticalmente pela necessidade de articulação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal e horizontalmente pela articulação da gestão dos recursos hídricos com a

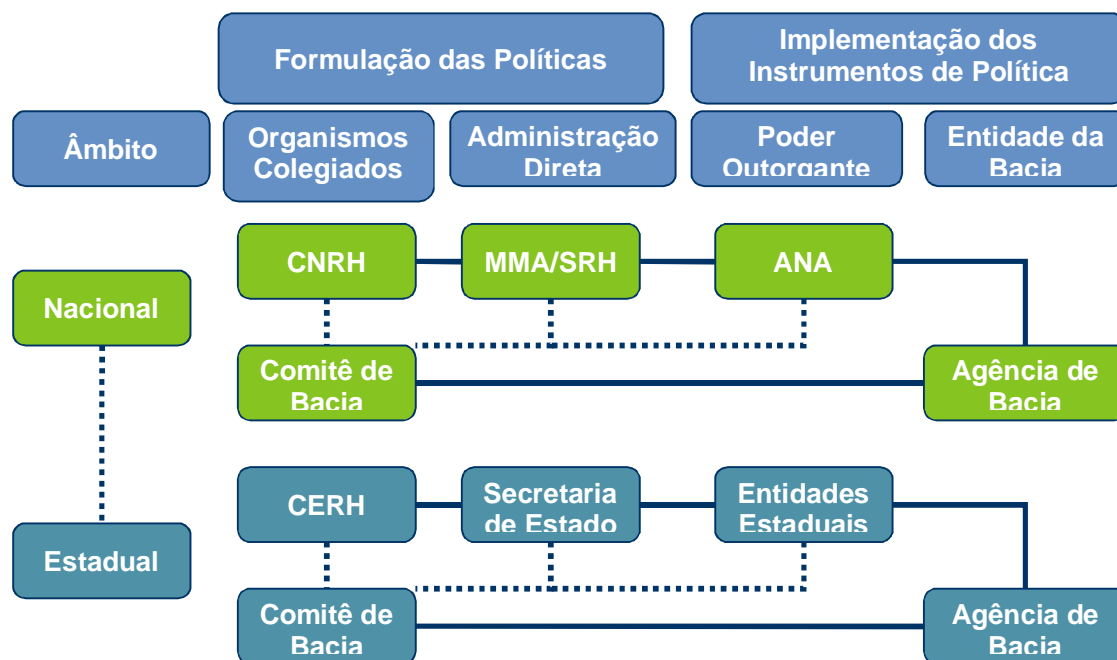
gestão do solo e do meio-ambiente, expressamente determinada pela Lei das Águas, bem como na articulação dos diversos setores da sociedade. Esta articulação deve estar refletida na composição dos comitês de bacia, que atuam localmente, como unidades básicas de gestão, compostos por membros representantes do governo, dos usuários e da sociedade.

Operacionalmente, com a promulgação da Lei das Águas, todo o aparato estabelecido para o gerenciamento dos recursos hídricos no País foi organizado sob a forma do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujos componentes estão divididos entre os formuladores das políticas públicas – divididos entre os órgãos colegiados e de administração direta, tanto em nível nacional como estadual – e os implementadores dos instrumentos da política – representados pelos outorgantes e as entidades de bacia, como se vê na Figura 1, seguinte.

Dentro do escopo específico deste artigo, vamos destacar o papel dos comitês de bacia, que são órgãos colegiados locais cujas atribuições devem ser exercidas na bacia hidrográfica à qual estejam ligados. Compete aos comitês de bacia a promoção do debate sobre as questões relacionadas aos recursos hídricos e a articulação entre as entidades intervenientes, bem como, a arbitragem, em primeira instância administrativa, dos conflitos relacionados aos usos da água; a aprovação do Plano de Recursos Hídricos da bacia; o acompanhamento da sua execução e a sugestão das providências necessárias ao cumprimento de suas metas (BRASIL, 1997).

É também de sua competência, a proposição, ao CNRH e aos conselhos estaduais de recursos hídricos, das acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga, bem como o estabelecimento dos mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e os critérios de rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (BRASIL, 1997).

Figura 1 – Componentes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos



Fonte: BRASIL, 2007

Os comitês atuam na totalidade territorial de uma bacia hidrográfica, das sub-bacias hidrográficas de afluentes do curso principal de água, e de afluentes desses últimos, podendo, ainda, atuar num grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. Tais colegiados são compostos por representantes da União, no caso de bacias federais; dos Estados, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas (aqueles que utilizam ou captam os recursos diretamente na natureza) e da sociedade, por meio de entidades civis ligadas às questões ambientais e hídricas, com notória atuação na bacia. A proporção de membros de cada categoria é definida pelo regimento do comitê, sendo que o poder público não pode ocupar mais de 50% das vagas (BRASIL, 1997).

Associadas aos Comitês de bacias, as agências de água têm várias atribuições de caráter técnico-operacional no âmbito do SINGREH. Elas se constituem em entidades dotadas de personalidade jurídica, criadas para dar suporte administrativo, técnico e financeiro aos comitês de bacia, sendo requisitos

essenciais para a sua instituição a prévia existência do comitê e sua viabilidade financeira, assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos.

A União, os Estados e o Distrito Federal são os responsáveis pela criação das agências de água. Enquanto essas não estiverem constituídas, a lei autoriza que os conselhos de recursos hídricos deleguem competência a uma das entidades civis, como consórcios e associações intermunicipais, associações regionais e organizações técnicas e de ensino e pesquisa, por prazo determinado, para o exercício de funções inerentes às agências de água, à exceção de cobrar pelo uso de recursos hídricos.

Os planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas devem ser elaborados pelas agências de água e aprovados pelos respectivos comitês. Enquanto não houver agência de água ou entidade delegatária das funções de agência, os planos de bacia poderão ser elaborados pelas entidades gestoras estaduais, sob supervisão e aprovação dos respectivos comitês. No caso de não existir comitê de bacia, as entidades ou os órgãos gestores de recursos hídricos serão responsáveis, com a participação dos usuários de água e das entidades civis de recursos hídricos, pela elaboração da proposta de Plano de Bacia e pela implementação de ações necessárias à criação do Comitê, que deverá aprovar o plano (BRASIL, 1997).

Com o intuito de garantir a aplicabilidade da Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a Lei das Águas estabelece instrumentos de gestão das águas, que são os planos de recursos hídricos, o enquadramento do corpos de água, a outorga do uso e a cobrança pelo uso.

Os Planos de Recursos Hídricos, estabelecidos pelo inciso I do artigo 5, e discriminados na seção I do capítulo IV da Lei das Águas, “são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos” (BRASIL, 2006). Tais planos têm caráter de longo prazo, visando abarcar uma gama de programas e projetos, devendo ser elaborado para as bacias hidrográficas, para os estados e para o país. Eles devem apresentar um balanço entre a demanda e disponibilidade futura dos recursos e sua qualidade, além de antever possíveis conflitos. Devem estabelecer metas de racionalização, de melhoria na qualidade e de aumento da quantidade dos recursos, apresentando as medidas, programas e projetos a serem implantados para consecução dessas metas, além de apresentar as diretrizes para priorização das outorgas e cobrança do uso, e também

propostas para criação de áreas de reservas, para proteção dos recursos hídricos. (BRASIL, 1997).

O enquadramento dos Corpos de Água consiste em um instrumento para planejar a gestão dos recursos hídricos fornecendo parâmetros para o estabelecimento de metas que determinem o nível de qualidade que um corpo de água deve atingir e/ou manter ao longo do tempo para atender às necessidades múltiplas impostas pela sociedade (BRASIL 2012a), para isso, o enquadramento deve “assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas” e “diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes” (BRASIL, 1997).

Por fim, a Lei das Águas, no artigo 11, estabelece o instrumento da outorga objetivando “assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, superficiais ou subterrâneas, e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”, sendo realizada através de ato administrativo, que estabelece as condições e prazos para a concessão do uso para derivação e captação parcial da água superficial, extração de águas subterrâneas, lançamento de resíduos e aproveitamento hidroelétrico. (BRASIL, 1997).

A Lei ainda explicita que, nos casos de uso da água para abastecimento de pequenos povoados, da derivação ou represamento insignificante de água, a outorga é desnecessária, requerendo, entretanto, o cadastramento do usuário. Além disso, a norma estabelece os casos nos quais a outorga pode ser suspensa, entre os quais estão as necessidades de atender a situações de calamidade, de usos prioritários e de prevenção e recuperação ambiental. A cobrança pelo uso, quanto instrumento de gestão visa três objetivos: primeiro, a cobrança serve para reconhecer a água como bem possuidor de valor econômico, dando aos usuários indicação desse valor, que reflete características de quantidade disponível e qualidade do corpo de água, bem como ao nível de exigência dos usos ao qual se destina. Também como objetivo, a cobrança visa reprimir o desperdício, incentivar a racionalização do uso dos recursos hídricos e inibir a poluição dos corpos de água, contribuindo para a manutenção da qualidade para os usos múltiplos do mesmo. O terceiro objetivo é o de gerar recursos financeiros para consecução dos objetivos estabelecidos pelos programas e para as intervenções constantes nos Planos de Bacia, visando dessa maneira tornar o sistema autônomo e autofinanciado, e menos

suscetível ao risco de captura. Tais recursos devem ser prioritariamente aplicados na bacia hidrográfica das quais foram oriundos, podendo ser transferidos, entretanto para outras bacias (BRASIL, 1997).

O atual modelo de gestão dos recursos hídricos no País é bastante robusto, apresentado instrumentos e mecanismos modernos de participação social e de conservação ambiental. Porém, a aplicabilidade do modelo depende não apenas do esforço do Estado em torná-lo pleno em sua operacionalização, mas também do respeito, por parte das diversas instâncias de governo, à sua autonomia e do esforço social para o estabelecimento de uma cultura efetivamente participativa.

Como salientado, e em consonância com essas discussões, este trabalho avalia a real dimensão da descentralização do modelo no caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

3 A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISTOS NA LEI DAS ÁGUAS AO GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO SÃO FRANCISCO

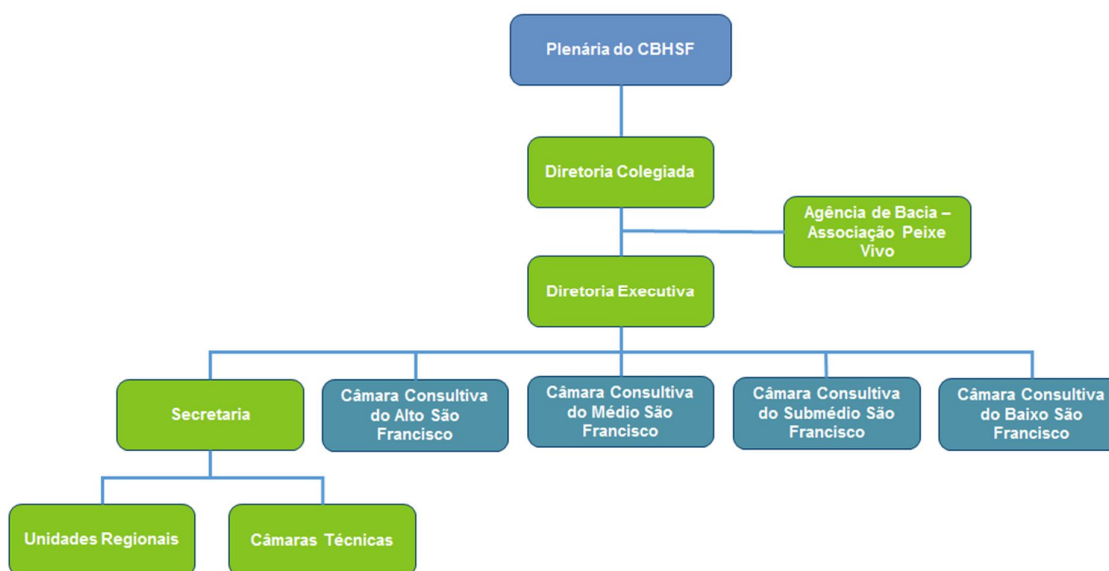
Criado em 05 de junho de 2001 por meio de decreto presidencial, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF é formado atualmente, por 62 membros que representam os interesses dos diversos atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia. Os representantes dos usuários totalizam 38,7% dos membros, o poder público (federal, estadual e municipal) 32,2%, a sociedade civil 25,8% e as comunidades tradicionais 3,3% (CBHSF, 2015). Tal composição atende ao disposto na Lei, que determina apenas que a representatividade do poder público não seja superior à 50% do total de membros do comitê.

A estrutura do comitê é formada pela Assembleia Geral, que se reúne, ordinariamente, duas vezes por ano, tendo ocorrido 32 encontros nos últimos 14 anos, incluindo as assembleias extraordinárias, e por uma Diretoria Colegiada (havendo registro disponível de, apenas, três reuniões em 2014), formada pela Diretoria Executiva (presidente, vice-presidente e secretário) e pelos coordenadores das Câmaras Consultivas Regionais das quatro sub-regiões da bacia: Alto, Médio, Submédio e Baixo São Francisco. Tal diretoria é eleita pela Assembleia para mandatos coincidentes de três.

O CBHSF possui ainda, diversas Câmaras Técnicas, responsáveis por avaliar questões específicas de cunho técnico-científico e institucional, tendo a função de

subsidiar a tomada de decisões do plenário e são compostas por especialistas indicados pelos próprios membros do Comitê. A função de Agência de Bacia é atualmente exercida por uma entidade delegatária, a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo – AGB (CBHSF, 2015). A estrutura do CBHSF pode ser melhor visualizada na figura seguinte:

Figura 2 – Estrutura Organizacional do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco



Fonte: CBHSF, 2015

Após a instalação do comitê, em 2002, foi iniciado um processo de consolidação do mesmo por meio de uma série reuniões. Na plenária comemorativa do descobrimento da foz do São Francisco, em 2003, foi anunciado pelo Governo Federal a intenção de transpor as águas do Rio, o que desencadeou um movimento no sentido de viabilizar a construção do Plano de Bacia no intuito de avaliar a viabilidade ambiental da proposta.

Foi estabelecido, naquele momento, o prazo de seis meses para construção do Plano e criado o Grupo Técnico de Trabalho- GTT com representantes dos Estados e dos órgãos Federais para realização da tarefa. Foram elaborados cerca de 30 subprojetos incorporando diversas áreas do rio para compor o *Projeto de Gerenciamento Integrado das Atividades Desenvolvidas em Terra na Bacia do Rio São Francisco*, através de estudos e consultas públicas, nas quais foram

mobilizados cerca de 12 mil participantes, para elaboração do Diagnóstico Analítico da Bacia, e do Programa de Ações Estratégicas, integrantes do Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – PBHSF (2004-2013)⁴, com o objetivo principal de definir uma agenda para a Bacia Hidrográfica, apontando as diretrizes de gestão através do delineamento dos programas, projetos, obras e investimentos prioritários.

As principais constatações e recomendações do plano destacavam:

a) A necessidade da implementação efetiva de uma modelo de gestão participativa, baseado na descentralização, integração e negociação, em decorrência das dimensões do Rio e da diversidade territorial que alcança, requerendo uma articulação das ações governamentais dos seis estados, do Distrito Federal e da União.

b) A expressiva degradação ambiental na bacia, evidenciada pela perda da biodiversidade e mudanças nos ecossistemas aquáticos por ineficiência da falta de saneamento, construção desregulada de barragens e do aumento da atividade agrícola e industrial que prejudicam a qualidade da água.

c) O uso múltiplo da água, efetivo na bacia, que deve ser considerado no planejamento da gestão. Os usos dos recursos hídricos da bacia são direcionados ao abastecimento de água das cidades, diluição de esgotos sem tratamento, irrigação (que, em 2003, atendia uma área de 342.712 hectares, podendo ser estendida para até 800.000 hectares, sem geração de conflito⁵), produção de energia (correspondendo a 17% da produção nacional), navegação, pesca e aquicultura, atividades de turismo e lazer, além da garantia de vazões mínimas para a manutenção dos ecossistemas e preservação da biodiversidade aquática. Segundo o Plano, finalizado no ano de 2004, a situação de disponibilidade hídrica da bacia era, à época, adequado para manutenção de tais usos, porém algumas regiões da bacia apresentavam conflitos, tais como as regiões das sub-bacias dos rios das Velhas, Paraopeba, Alto Preto, Alto Grande, Verde Grande, Salitre e Baixo São Francisco, envolvendo a agricultura irrigada, a geração de energia de pequeno porte (instalação das barragens e operação de reservatórios), o uso da água para o

⁴ Como é denominado o Plano de Bacia do Rio São Francisco. Esse documento está sendo atualizado com um horizonte temporal de 20 anos.

⁵ Em 2013 a área irrigada já ultrapassava 807 mil ha. (CBHSF, 2015 p. 21)

abastecimento humano, a diluição de efluentes urbanos, industriais e da mineração e a manutenção dos ecossistemas.

De forma geral, o Plano de Bacia avaliou as necessidades de vazão de água para a bacia, no intuito de estabelecer a vazão alocável para os usos identificados. As diretrizes para alocação visam garantir a disponibilidade futura dos recursos, bem como compatibilizar os usos múltiplos, além disso, norteiam os critérios de outorga do uso, que está condicionada aos limites de vazão. Tais diretrizes contribuem para a definição de regras de operação dos reservatórios e indução do uso racional dos recursos hídricos, através do estabelecimento das vazões máximas de consumo.

No plano foi estabelecida a vazão máxima em $1.894\text{m}^3/\text{s}$ e a vazão mínima para manutenção ecológica em $1.300\text{m}^3/\text{s}^6$, sendo a vazão média diária de $1.500\text{m}^3/\text{s}$, determinando que a vazão do Rio, consideradas as alocações de consumo deva ser sempre superior à vazão mínima. O Plano estabelece, ainda, como vazão alocável para outorga, $360\text{m}^3/\text{s}$, entretanto tais valores devem ser tidos como referências, sendo recomendada a realização de estudos que possibilitem o estabelecimento de valores não só sobre a vazão mínima ecológica, mas também sobre um regime de vazões ecológicas que possibilite variações sazonais, ambos necessários para a manutenção da biodiversidade e do equilíbrio da dinâmica ambiental ao longo de todo São Francisco e dos principais afluentes.

Em relação à outorga, vale salientar que, antes da elaboração do Plano, a Agência Nacional de Águas, havia permitido a vazão máxima de outorga de $371\text{m}^3/\text{s}$, dos quais $335\text{m}^3/\text{s}$ já haviam sido concedidos até 2003, ou seja, a capacidade de outorgar para novos projetos (incluindo a transposição) era de $36\text{m}^3/\text{s}$, muito aquém das necessidades. Até a elaboração do Plano, a estimativa real de consumo era de cerca de $91\text{m}^3/\text{s}$. Dessa maneira o Plano orienta a revisão das outorgas, determinando que o valor das outorgas existentes e novas não pode ultrapassar o valor da vazão máxima alocada para consumo⁷. Por outro lado, o Plano determina como prioridade de utilização dos recursos hídricos da bacia, os

⁶ Segundo o levantamento da Consultoria Nemus, foram registradas vazões de até $1.100\text{m}^3/\text{s}$ em Sobradinho no ano de 2015.(CBHSF, 2015)

⁷ Os valores de vazão máxima para captação foram revistos e em 2014 era de $723,4\text{m}^3/\text{s}$ (CBHSF, 2015).

usos internos ao âmbito do território da mesma. Apenas para casos de consumo humano e dessedentação animal seria possível submeter ao Comitê um pedido especial de outorga para uso externo (o que abarcaria o projeto de transposição), vetando o uso externo da água como insumo produtivo.

O Plano previa, ainda, a construção do Pacto das Águas na Bacia, visando estabelecer a gestão integrada do São Francisco, impedindo a atuação desarticulada das esferas governamentais, no intuito de promover o uso sustentável dos recursos, tal integração deveria ser iniciada com a implementação imediata da Agência de Águas da Bacia. Outro instrumento abordado no Plano é a cobrança pelo uso dos recursos hídricos que está baseada na simplicidade conceitual e operacional com o intuito de facilitar a fiscalização pelos órgãos responsáveis, bem como permitir o controle social e também da Agência de Águas, sendo a elaboração dos mecanismos de cobrança previstos para o ano de 2005⁸. O plano recomendava que os recursos oriundos do pagamento pelo uso para geração de energia passassem a ser utilizados no âmbito da bacia, além da criação e implantação de um sistema integrado de fiscalização e monitoramento do uso dos recursos hídricos da bacia, visando avaliar a evolução do consumo e acompanhar o atendimento das condições pactuadas nos pontos de controle, bem como acompanhar e avaliar a situação hidroambiental da bacia. A operacionalização deste sistema integrado de fiscalização e monitoramento deveria ser objeto de deliberações posteriores do CBHSF.

Outro ponto defendido pelo Plano é o incentivo à criação dos Comitês de Bacias de Rios Afluentes, articulando a aprovação nos Estados e nos Ministérios da destinação dos recursos originados das compensações ambientais e compensações financeiras pelo uso de recursos hídricos na Bacia, assegurando mecanismos adequados aos processos de análise, discussão e tomada de decisão no âmbito do Comitê e dos comitês dos afluentes.

No que diz respeito ao projeto de transposição do rio São Francisco⁹, pelo disposto na Lei das Águas e pelo estabelecido no Plano de Bacia, evidencia-se a necessidade da consulta e discussão do seu mérito perante o CBHSF, uma vez que

⁸ Mas apenas definidas em 2008.

⁹ Projeto que implica na construção de 700 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (Norte e Leste) ao longo do território de quatro estados nordestinos (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte) e que objetiva atender a 390 municípios e 12 milhões de pessoas.

essa instância seria, legal e institucionalmente, ao menos no desenho jurídico do atual modelo adotado, um dos atores mais importantes na avaliação da exequibilidade desse projeto, assegurando o que preconiza a legislação.

No intuito de compreender o contexto e a forma pela qual as discussões acerca desse projeto ocorreram no âmbito do CBHSF, revisou-se as atas publicadas no site da entidade, referentes às assembleias realizadas antes da execução do projeto.

Da análise realizada, ficou evidente que a transposição sempre foi uma questão controversa, não sendo um projeto de iniciativa do Comitê, bastante questionada por essa instância participativa e implantada à sua revelia, conforme pode ser visualizado no Quadro 1 seguinte . Em vários momentos o CBHSF se posicionou contrário a esta iniciativa, baseado nos seguintes argumentos:

a) A constatação de que o projeto contraria o disposto no Plano de Bacia, uma vez que fere os princípios de prioridade para o consumo humano e dessedentação dos animais ao transpor água para atividades econômicas fora da área da bacia;

b) A compreensão da dimensão desse projeto e o risco eminente de que essa transposição pudesse prejudicar a oferta de água da bacia do São Francisco. O que fere o princípio da Lei das Aguas no que tange a garantia abastecimento as gerações atuais e futuras;

c) A desconsideração das recomendações do Plano de Bacia como instrumento de gestão do CBHSF que não aconselha a transposição, não sendo respeitado pelos demais agentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O papel do Comitê também é questionado tendo em vista as ações de aprovação do projeto de transposição pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a liberação da outorga preventiva pela ANA e a liberação da licença pelo IBAMA, todas essas ações aconteceram à revelia do que recomendou o CBHSF.

Quadro 1 – Posição do CHBSF em relação ao Projeto da Transposição. Extrato das Atas das Reuniões Ordinárias entre 2003 e 2007

Ano	Discussões
2003	Na Ata de 10/2003 consta a indicação da iniciação do processo de transposição, cuja ressalva era de que o projeto tinha relevância quanto à necessidade de levar água a outras regiões, porém a necessidade de conservar a água para as pessoas que já se beneficiam do Rio São Francisco. Outro usuário nessa mesma reunião se manifestou sobre a relevância da discussão desse tema pelos representantes do Comitê e não apenas pela executiva.
2004	Na ata de 10/2004 o tema emerge novamente para ser discutido por conta de uma provocação do Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco. Esse conflito seria expresso da seguinte forma: <i>“Todos os usos da bacia usam uma quantidade inferior ao uso que deverá ser feito no Projeto de Transposição proposto pelo Ministério de Integração e que há um real conflito entre todos os usos feitos na bacia e o uso demandado pelo Projeto de Transposição do Rio São Francisco”</i> . Mesmo com a exposição do representante do Ministério contrapondo a questão do conflito foi aprovada uma reunião que tratasse especificadamente sobre o Projeto de Transposição.
2005	Abordagem sobre o papel do comitê, questionado tendo em vista a deliberação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ter aprovado o projeto de Transposição do Rio São Francisco à revelia do Comitê. Nessa discussão é abordado que essa aprovação fere até o mesmo o Plano de Bacia do Comitê. São citados outros exemplos de enfraquecimento do papel do comitê: a) Liberação da outorga preventiva do projeto de transposição pela ANA. b) Liberação da licença pelo IBAMA sem considerar as ponderações do Comitê. Outro questionamento ao projeto reiterando o argumento de que: <i>“ficou definido no Plano de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco, como instrumento legal, que o uso externo das águas da Bacia, desde que fosse para abastecimento humano e dessedentação animal em área de comprovada escassez, não haveria nenhum problema dentro da possibilidade hídrica da Bacia. Lembrando que a água para atividade econômica, conforme o Plano de Recursos Hídricos priorizará as atividades, inicialmente, na Bacia, para depois se pensar em outros tipos de uso fora dela”</i> . São citadas as intervenções feitas pelo CBHSF junto ao Conselho Nacional, IBAMA e Tribunal de Contas sobre o projeto.
2006	Em 2006 parece que o Comitê se dá por vencido em relação à queda de braço com o poder central sobre o projeto de transposição aprovando uma moção: <i>“Reconhecimento e gratidão a todos que lutaram na defesa dos problemas do Rio São Francisco no polêmico conflito envolvendo o uso de sua água para o Projeto de Transposição para o Nordeste Setentrional.”</i>
2007	Ainda são feitas menções que visam a procurar medidas judiciais sobre o projeto de transposição.

Fonte: Elaboração própria com base nas ATAS do CBHSF de 2003 a 2007.

O esvaziamento do poder do CBHSF no caso do projeto da transposição do Rio São Francisco é perceptível e atende a interesses distintos ao que os usuários de água dessa bacia defendem e institucionalizaram com o instrumento do Plano de Bacia.

Apesar do caráter descentralizador da Política Nacional de Recursos Hídricos através da Lei das Águas, em que o Comitê de Bacia é definido como espaço para o debate sobre os conflitos de água, que nesse caso do projeto da transposição é evidente, o Estado demonstra que pode suplantar essa condição e assumir a sua posição centralizadora e de participação social às avessas (ARNEISTEN, 2003; SANTOS, 2002).

Mesmo não tendo posições atendidas, muito pelo contrário, foram suprimidas pela execução do projeto da transposição do Rio São Francisco, o papel questionador do CBHSF foi importante para chamar a atenção da sociedade civil sobre a dimensão do projeto e suas consequências para a Bacia. Ainda que não tenham impedido a execução do projeto, chamaram atenção da necessidade da revitalização do Rio independente à transposição.

Das recomendações fornecidas pelo Plano de Bacia, podem-se destacar algumas importantes conquistas, tal como o avanço nas discussões sobre os critérios de outorgas adotados para a bacia, no intuito de estabelecer os parâmetros para revisão das outorgas gerando folga de vazão para novas outorgas garantindo também o uso múltiplo da água. Para realização de tal processo foi estabelecida a Câmara Técnica de Outorga e Cobrança. Dessa forma foram unificados os cadastros dos usuários da água e iniciadas as discussões para estabelecer critérios objetivos para a outorga do uso com base nas diretrizes definidas pela plenária do Comitê.

A câmara vem trabalhando no intuito de estabelecer um processo continuado de cadastramento e regularização de usos de recursos hídricos na bacia, para a ampliação da base de dados do Cadastro Nacional de Recursos Hídricos (CNARH), no âmbito da bacia hidrográfica, realizando a integração dos cadastros de usuários e de usos outorgados com os Estados, dessa forma o Comitê conseguiu mapear geograficamente os 957 usuários, dos quais 55% encontram-se no território baiano, 22% em Pernambuco, 16% em Minas Gerais, e 7% divididos entre Sergipe, Alagoas, Goiás e Distrito Federal.

Outro avanço importante foi a realização de estudos complementares, para definir metodologias de determinação das vazões de entrega dos rios afluentes ao rio São Francisco, estabelecendo os parâmetros iniciais que possibilitarão a realização da revisão das outorgas de direito de uso de recursos hídricos dos empreendimentos de maior relevância.

Se por um lado as questões relacionadas à outorga ainda estão em fase inicial, a cobrança pelo uso da água tem se mostrado como uma das grandes conquistas do Comitê, servindo como instrumento de gestão e conservação da Bacia, gerando uma redução de 26% do uso dos recursos. A partir da aprovação do Plano em 2004, foram realizadas diversas reuniões com o intuito de estabelecer os critérios de cobrança. Em outubro 2008, o Comitê aprovou a deliberação 40, na qual são estabelecidos os mecanismos e sugeridos os valores de cobrança na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco para corpos hídricos de domínio da União, tendo sido ratificada pelo CNRH, em 2010, sendo estabelecida a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas - AGB Peixe Vivo como entidade delegatária do CBSHF para atuar como Agência de Bacia. Em 2011 foram arrecadados mais de 21 milhões de reais dos quais apenas pouco mais de 7 milhões foram arrecadados com usos internos da bacia, 12,5 milhões foram arrecadados com o projeto de transposição.

Percebe-se a predominância do uso para a agropecuária (irrigação e criação animal), com 87,3% dos usuários, seguido por usos para saneamento da indústria com 9%. Por outro lado, 86,3% do valor arrecadado são provenientes dos usos industriais que representam a maior carga orgânica lançada no Rio.

Os valores arrecadados com a cobrança têm sido destinados ao custeio das despesas do Comitê, e, sobretudo à execução do Plano de Bacias, com a contratação de empresas para a recuperação hidro-ambiental do Rio São Francisco, além de projetos de intervenção nas bacias de diversos afluentes. Dos recursos, cerca de 90% foram destinados a serviços de obras de saneamento ambiental, e 9% para obras de sustentabilidade hídrica do semiárido.

4 CONCLUSÃO

O modelo de gestão dos recursos hídricos adotado no Brasil, inspirado pela experiência francesa, repousa nos princípios da integração, da participação e da descentralização. Este artigo buscou verificar, no âmbito da institucionalização das ferramentas dispostas na Lei das Águas, se este último pilar tem sido atendido, especificamente no caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

Verificou-se que os principais instrumentos de gestão instituídos pela Lei das Águas foram convenientemente implantados, com a constituição de um Comitê de Bacia representativo, tanto no que se refere às diversidades regionais encontradas ao longo da Bacia quanto à sua composição administrativa; a delegação do papel de Agência de Bacia a um ente da sociedade civil; a elaboração do Plano de Bacia e institucionalização da cobrança pela outorga da água, conforme descrito na seção anterior.

Compete ao CBHSF, ainda, a necessidade vital de revisar o Plano de Bacia para implementar o “Pacto das Águas”, que seria o *“instrumento que configura um longo processo de negociações e diálogos entre todos os usuários das águas franciscanas, aqui incluídos a União, os Estados e Municípios, para a construção da sustentabilidade econômica e ambiental na bacia e a compatibilização das demandas por mais água com os limites de sua oferta”* (<http://aguasdobrasil.org> (2015)).

Contudo, em que pese esses importantes avanços e o papel desempenhado pelo CBHSF na conservação do Rio, existem, ainda, muitos obstáculos que cercam a efetividade da Lei das Águas e os seus ditames.

Este artigo deixou claro, pelo posicionamento dos membros do Comitê, registrado nas atas das reuniões, a oposição desta entidade ao projeto de transposição das águas do São Francisco para o Nordeste Setentrional. Neste episódio específico, as naturezas normativa, deliberativa e consultiva do CBHSF foram ignoradas pelo Governo Federal que, apenas, comunicou seus entes sobre a realização do referido projeto, sem que houvesse qualquer discussão ou acolhimento dos pareceres técnicos contrários, devidamente fundamentados no Plano de Bacia.

Iniciada em 2006 e com conclusão prevista para 2012¹⁰, a transposição do Rio São Francisco permanece uma questão controversa, principalmente após os efeitos da seca de 2014/2015, considerada a mais severa nos últimos cem anos.

O empenho das autoridades em levar adiante o referido projeto, a despeito de todos os argumentos deixou claro que um importante limite para o modelo descentralizado de gestão dos recursos hídricos no Brasil são os interesses político-eleitorais e econômicos do Governo Federal.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Governo do Estado Bahia. **Lei nº 10.432, de 20 de dezembro de 2006.**

Disponível em:

<<http://www.semarrh.ba.gov.br/Legislacao/Leis%20Estaduais/Lei10432.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRAGA, Benedito; REBOUÇAS, Aldo da C. **Águas Doces no Brasil.** Capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2002. 703p.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal 4.933/97.** Lei das Águas. Ministério da Casa Civil: Brasília, 1997.

CBHSF - COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO SÃO FRANCISCO. **Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.**

CBHSF: Salvador, 2004.

CBHSF - COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO SÃO FRANCISCO. **Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: RP1A – Diagnóstico das dimensões Técnica e Institucional.** NEMUS: Salvador, 2015.

Disponível em:

<http://cbhsaofrancisco.org.br/planoderecursososhidricos/wpcontent/uploads/2015/04/V7_usos_diag_v2.pdf>. Acesso em: 15 mar. de 2016.

FADUL, Élvia. SILVA, Lindomar Pinto; CERQUEIRA, Lucas Santos. Reflexões sobre o modelo de gerenciamento de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

PNRH. Lei nº 9.433. **Política Nacional de Recursos Hídricos.** Brasília: Secretaria dos Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente, dos recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1997.

¹⁰ Com o orçamento quase duplicado, tendo passado de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 8,2 bilhões, a obra está envolvida nos recentes escândalos de corrupção do Governo Federal. (PF INVESTIGA..., 2015)

PF INVESTIGA desvio de R\$ 200 mi da transposição do São Francisco. **Portal de Notícias G1**. 11 fev. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/peernambuco/noticia/2015/12/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-prisao-sobre-fraudes-no-s-francisco.html>. Acesso em: 3 abr.2016.

POMPEU, C.T., **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo. 2001.121p. (Apostila).

SANTOS, M. E. P. As Águas como Direito e como Commodity - Uma Contradição em Termos?. RDE. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, Bahia, v. 4, n. 6, p. 60-70, 2002. Disponível em: <<http://cbhsaofrancisco.org.br/>>. Acessado em: out. 2015.