



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS**



**DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS PLANOS DE RECURSOS
HÍDRICOS DOS DIFERENTES ÂMBITOS REGIONAIS PREVISTOS
NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

*UMA REFLEXÃO INICIAL DE AUXÍLIO AO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES,
METAS E PROGRAMAS PELO PNRH*

39º Reunião da CT-PNRH

Setembro/2005

Contexto

Desenvolvimento sustentável, equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental são os objetivos da Agenda 21, um compromisso firmado entre os países integrantes da Organização das Nações Unidas, na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Assim, o desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos têm como finalidade essencial um cenário no qual seja possível conciliar e corresponder à proteção dos ecossistemas, as necessidades hídricas básicas e as atividades humanas.

Nesse contexto, a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabeleceu como instrumento os Plano de Recursos Hídricos, que devem ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País. O Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH configura-se instrumento essencial para o planejamento estratégico da gestão dos recursos hídricos no País, pois propõe-se a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Estabelecendo diretrizes, o PNRH objetiva alcançar o cenário desejado na evolução da gestão dos recursos hídricos. Além disso, o referido Plano propõe a implementação de programas nacionais e a harmonização e adequação das políticas públicas, em especial dos setores usuários de recursos hídricos, objetivando o uso racional e sustentável da água.

No documento intitulado “Definição dos Limites de Abrangência do Escopo do PNRH”, apresentado e discutido na Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos, é retratado aspectos conceituais relacionados a divisão de responsabilidades entre os 3 níveis de planejamento e a necessidade de integração dos mesmos, cabendo ressaltar que: *“dada a abrangência dos Planos de Recursos Hídricos, nos âmbitos Nacional, Estadual, Distrital e Regional (por bacia), bem como a evidente superposição territorial, é mister destacar que a abordagem e a concepção desses instrumentos devem considerar a divisão de responsabilidades, cabendo notar o caráter de integração a ser incorporado. Sob essa ótica, o Plano Nacional não deve apresentar em seu escopo o desenvolvimento e propostas de ações próprias dos Planos Estaduais ou dos Planos de Bacias de rios de domínio da União, assim como os Planos Estaduais não devem abordar procedimentos e ações característicos dos Planos de Bacia de rios de domínio estadual. Dessa forma, pretende-se evitar que demandas operacionais passíveis de serem solucionadas pelos Planos de Bacia sejam transferidas ou assumidas nas esferas dos Planos Estaduais ou do Plano Nacional; ou que procedimentos estratégicos próprios da esfera das Unidades Federadas sejam canalizados para o*

Plano Nacional. Ademais, pode-se afirmar que o Plano Nacional ou Estadual não representa o somatório dos Planos de Bacia e, da mesma forma, o Plano Nacional não representa o somatório dos Planos Estaduais, e vice-versa.

*Reforçando essa orientação, cabe resgatar o fundamento da descentralização contido na Política Nacional de Recursos Hídricos, sempre que estiverem em questão as definições relativas às divisões de trabalho e de responsabilidades entre o Plano Nacional, os Planos Estaduais e os Planos de Bacia. Esse fundamento encontra abrigo no princípio da subsidiariedade ao considerar que tudo que puder ser implementado e decidido pelos níveis mais próximos aos usuários e comunidades não deverá ser resolvido em outras instâncias, exceto quando as decisões locais apresentarem reflexos sobre porções territoriais mais amplas. Nesse contexto, a atuação do Plano Nacional, bem como dos Planos Estaduais e Distrital, distingue-se, preponderantemente, como **estratégica e nacional (ou estadual)**, enquanto que os Planos de Bacia se caracterizam como predominantemente **operacionais e regionais (ou locais)**. (adaptado de Lobato, Chagas e Sollero, 2001).*

A articulação necessária entre os Planos Nacional, Estadual e de Bacias deverá ser efetuada, preferencialmente, pelo diálogo entre as entidades colegiadas do SINGREH, Conselhos e Comitês de Bacia, tendo em vista a importância desses espaços institucionais na efetivação do processo de participação social. Disso decorre a necessidade de identificar formas de comunicação vertical (Plano Nacional, Planos Estaduais e Planos de Bacias) e horizontal (entre Planos Estaduais entre si e Planos de Bacia entre si), ressaltando, novamente, o caráter mais abrangente e estratégico do Plano Nacional e dos Planos Estaduais”.

Desta forma, durante o processo de elaboração do PNRH, faz-se necessário desenvolver diretrizes que levem a esta necessária articulação, respeitando os limites de abrangência dos 3 níveis de planejamento. Neste sentido, o presente documento visa trazer elementos a fim de efetivar esta discussão no âmbito da CT-PNRH.

Premissas adotadas no PNRH

1. *O PNRH deve ser o resultado de um processo permanente de elaboração, que aprimore, atualize, corrija e aprofunde os temas a serem considerados, na medida das possibilidades e das demandas.* Essa premissa estabelece o PNRH como resultado de um processo permanente de planejamento, embora deva, em determinados instantes, ser produzida uma versão que atualize os conhecimentos, diretrizes, metas e programas. Esta periodicidade deverá ser proposta no próprio PNRH ou realizada de acordo com as demandas como, por exemplo, das novas atualizações do Plano Plurianual - PPA.

2. *O PNRH deve orientar as políticas públicas de recursos hídricos no âmbito nacional. As diretrizes gerais, ao serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, deverão estabelecer a pauta de atuação das entidades públicas federais e orientar as demais entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH. O PNRH deve se reportar a uma divisão territorial (ou estabelecer projeções sobre um recorte geográfico) que são as 12 Regiões Hidrográficas Nacionais, instituídas pela resolução nº 32 do CNRH.*
3. *O PNRH deve considerar as análises e subsídios a serem apresentados pelas entidades do SINGREH ou por qualquer entidade afeta às questões de recursos hídricos, sejam elas públicas, no âmbito federal, estadual e municipal, sejam elas privadas, usuárias de água, sejam elas do terceiro setor, organizações não-governamentais. Neste sentido, o processo do PNRH prevê um amplo arranjo organizacional que valoriza as instâncias do SINGREH, por meio da sua incorporação nos debates regional (CERs) e nacional (Oficinas).*
4. *O processo de elaboração do PNRH, ao ser apoiado pela participação ampla da sociedade brasileira, obedecendo a lógica da representação concernente ao SINGREH, deverá refletir seus anseios quanto ao uso, controle e proteção dos recursos hídricos.*
5. *A transversalidade é componente fundamental para que a questão ambiental passe a ser estruturadora do processo de desenvolvimento, garantindo, assim, possibilidade de superarmos ações pontuais e de viabilizarmos a ação dos organismos ambientais a partir do planejamento. O SISNAMA deve promover o diálogo e a articulação com os demais sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A transversalidade da questão ambiental será alcançada quando esta perpassar os diferentes setores do governo, incorporar diferentes áreas de um mesmo órgão e for considerada na formulação de cada política pública.*

Nesse sentido, os setores usuários da água e a sociedade civil contribuem na sua elaboração, ajudando na construção de um planejamento estratégico dos recursos hídricos, que procura identificar experiências que apontem para o uso múltiplo das águas, mas também, conflitos atuais e potenciais que ressaltem a necessidade de um diálogo construtivo. Adotando como fundamento essa elaboração participativa, o PNRH configura-se como um instrumento estratégico, que objetiva

contribuir para a consolidação dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, assegurando à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos seus usos. O Plano pode ser visto como um processo de busca de soluções de compromisso, entre os múltiplos interesses, pelo uso da água e os múltiplos objetivos de ordem econômica, ambiental, social e de controle de risco de eventos hidrológicos críticos, estabelecendo diretrizes, metas e programas/ações para se alcançar uma situação pactuada no âmbito das Regiões Hidrográficas Brasileiras e no país.

Conceituação do PNRH

No processo de elaboração do PNRH, são adotadas as definições, diretrizes e princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Lei 9.433/97 da Política Nacional de Recursos Hídricos e na Lei 9.984/00 de criação da Agência Nacional de Águas, bem como nas resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH. Configura-se como um processo técnico e político, conduzido de forma progressiva e em permanente aperfeiçoamento, almejando sempre a participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil.

A lei 9.433/97, conforme narrado anteriormente, dispõe que os Planos de Recursos Hídricos deverão ser elaborados por bacias, por Estados e para o País (art. 8º), sendo planos diretores que visam a fundamentação e a orientação da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento de recursos hídricos (art. 6º). São planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos.

A interpretação do que dispõe esta lei permite deduzir que a situação esquematizada na Figura 1 é encontrada no processo de planejamento de recursos hídricos no país.

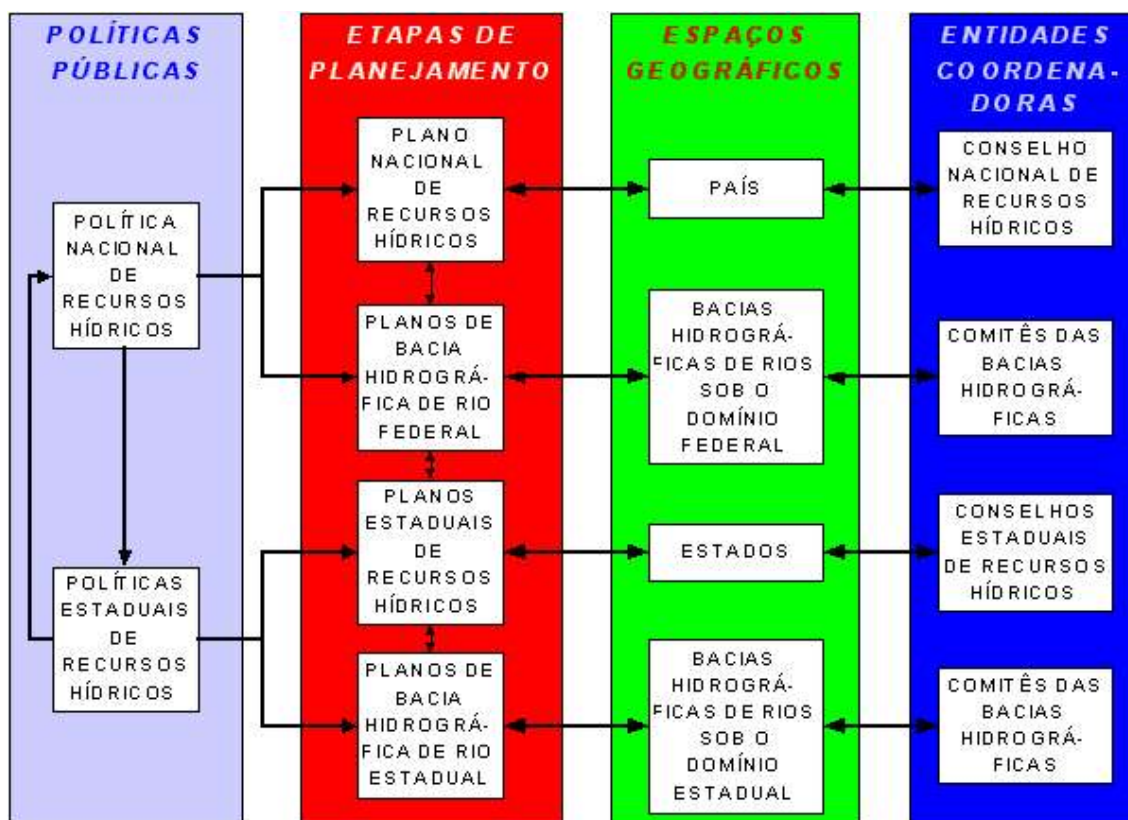


Figura 1 – Políticas públicas, tipos de planos, âmbitos geográficos e entidades coordenadoras no processo de planejamento de recursos hídricos no Brasil.

As Políticas Nacional e Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos devem ser aprovadas nas respectivas instâncias e estabelecem as grandes diretrizes de planejamento e gestão, no âmbito nacional, e nos âmbitos das unidades da federação, respectivamente. Três tipos de planos podem ser concebidos: o Plano Nacional, os Planos Estaduais de Recursos Hídricos e Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas. Estes últimos podem inserir dois tipos de bacia: aquelas em que os cursos de água se inserem totalmente em um único Estado - Plano de Bacia Hidrográfica de Rios sob domínio Estadual - e aquelas que alguns cursos de água se inserem em mais de um Estado - Plano de Bacia Hidrográfica de Rios sob domínio Federal. As entidades coordenadoras de cada um desses planos são também apresentadas.

Estes planos, realizados em âmbitos distintos e sob distintas coordenações devem, por um lado, ser integrados, compatibilizados e harmonizados de forma a promoverem ações e programas de interesse comum e coletivo. Por outro lado devem ser complementares.

Os planos que são relacionados com âmbitos espaciais mais amplos (por exemplo, Nacional ou Estaduais) devem ser realizados com menor nível de detalhe que aqueles relativos a âmbitos espaciais mais restritos, como os de bacia hidrográfica. A mesma lógica estabelece que os primeiros planos, Nacional e Estaduais, tenham ênfase na coordenação das atividades, na compatibilização

das demandas e na integração das estruturas de planejamento e de gestão, nos âmbitos espaciais mais restritos da bacia hidrográfica. Em virtude destes aspectos que conciliam a abrangência geográfica com o nível de detalhamento, deve ser interpretado o conteúdo mínimo dos planos indicado no art. 7º. da lei 9.433/97.

Uma reflexão de apoio à definição da divisão de tarefas entre os diferentes âmbitos de planejamento dos recursos hídricos no Brasil

De forma preliminar, e tendo por objetivo apoiar a reflexão sobre a divisão de tarefas entre os diferentes âmbitos regionais de planejamento dos recursos hídricos no País, propõe-se nas Tabelas que seguem o detalhamento dos diversos conteúdos com que devem ser apresentados os diferentes tipos de planos de recursos hídricos. O objetivo desta proposta não é restringir os estados ou os comitês de bacia hidrográfica na busca de alternativas próprias, adaptadas às suas peculiaridades, para elaboração dos planos sob suas responsabilidades mas, simplesmente, apresentar uma proposta preliminar para ser discutida, avaliada e aprimorada, objetivando amparar a discussão sobre as diretrizes, metas e programas a serem definidos pelo PNRH.

Tabela 1 - Aspectos gerais dos Planos de Recursos Hídricos

TEMA	Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH	Plano de Bacia Hidrográfica de Rio de Domínio Federal– PBHRF	Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH	Plano de Bacia Hidrográfica de Rio de Domínio Estadual - PBHRE
Escopo	Plano de orientação geral, com uma perspectiva nacional de caráter estratégico.	Plano de orientação específica da bacia hidrográfica, com uma perspectiva regional interestadual, de caráter estratégico, ou seja, de longo prazo.	Plano de orientação específica das ações estaduais na área de recursos hídricos, com uma perspectiva estadual, de caráter estratégico, ou seja, de longo prazo.	Plano de orientação específica da bacia hidrográfica, com caráter programático, ou seja, com curto e médio prazos.
Âmbito geográfico	Âmbito nacional, agregado nas 12 regiões hidrográficas.	Âmbito da bacia hidrográfica de rio federal.	Âmbitos estaduais e do Distrito Federal.	Âmbito da bacia hidrográfica de rio estadual.
Acompanhamento, análises e aprovação	Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com participação da Câmara Técnica do PNRH	Comitê da Bacia Hidrográfica	Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com aprovação da Assembléia Legislativa nos casos em que a lei dispuser que o Plano Estadual deva ser aprovado na forma de lei.	Comitê da Bacia Hidrográfica
Elaboração / supervisão	Secretaria de Recursos Hídricos e Agência Nacional de Águas, dentro de suas devidas competências.	Agência de Água da respectiva bacia	Órgão Estadual Gestor de Recursos Hídricos, com apoio das Agências Estaduais de Água, ou outras entidades de apoio técnico do sistema, de acordo com o que dispuser o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.	Agência de Água da respectiva bacia, ou como dispuser o Sistema Estadual de Recursos Hídricos
Escala de referência	1:1.000.000 a 1:5.000.000	1:100.000 a 1:1.000.000	1:250.000 a 1:1.000.000	1:100.000 a 1:250.000
Horizonte de planejamento	15 a 20 anos.			5 a 10 anos
Desagregação espacial das análises	Parcialmente desagregadas nas 56 unidades de análise do SIG-PNRH, que se constituem a primeira subdivisão da Divisão Hidrográfica Nacional (DHN).	Parcialmente desagregados, nas sub-bacias dos principais rios afluentes.	Parcialmente desagregados nas bacias dos principais rios estaduais.	De acordo com as necessidades
Diretrizes	Diretrizes gerais em escala nacional, questões regionais de importância nacional, inserção global e macrorregional do Brasil.	Diretrizes gerais, em escala regional interestadual, e na integração das políticas estaduais e nacional de recursos hídricos, no âmbito da bacia hidrográfica.	Diretrizes gerais, em escala estadual, e na integração da política de recursos hídricos estadual com as políticas setoriais estadual.	Diretrizes específicas relacionadas à bacia hidrográfica.
Ênfase	Medidas voltadas às bacias críticas e problemas emergenciais, identificados em função de resultados de balanços hídricos quali-quantitativos.			Todas as medidas que constituem um Plano Diretor de Bacia Hidrográfica

Tabela 2 – Diagnósticos

ATIVIDADES	PNRH	PBHRF	PERH	PBHRE
Estimativas de disponibilidade e demandas, sob as óticas de quantidade e de qualidade de água.	Expeditas, baseadas em dados secundários.	Preliminares, com dados primários e secundários.	Preliminares, com dados primários e secundários.	Quantificações detalhadas.
Identificação prévia de conflitos atuais	Preliminar, nas Regiões Hidrográficas, considerando os debates nos âmbitos nacional (Oficinas) e regionais (CERs).	Preliminar, âmbito regional.	Preliminar, âmbito estadual.	Identificação detalhada.
Identificação de medidas, programas e projetos em concepção ou desenvolvimento; análise de suas eficiências e efetividades na abordagem dos conflitos atuais; propostas de alterações e complementações	Sob a ótica de questões globais, macrorregionais, nacionais e inter-regionais	Sob a ótica interestaduais na bacia hidrográfica.	Sob a ótica do Estado.	Sob a ótica local, da bacia hidrográfica.

Tabela 3 – Cenários prospectivos

ATIVIDADES	PNRH	PBHRF	PERH	PBHRE
Cenarização	Estabelecimento de cenários de prospectivos tendo por base descontinuidades e tendências sócio-econômicas, culturais, ambientais, político-institucionais e legais, sua repercussão sobre a saúde, e propostas apresentadas em portfólios de investimentos de setores econômicos, que afetem os recursos hídricos.			
Projeções dos usos de água, incluindo uso consuntivos (doméstico, industrial, agrícola, animal, etc), não consuntivos (geração de energia elétrica, navegação, recreação, etc) e despejos (esgotos domésticos, industriais, retornos de águas de irrigação, de criação de animais, etc).	Expeditas, baseadas em dados secundários, nos planejamentos setoriais e na consulta a atores nos âmbitos nacional e regionais.	Preliminar, com dados primários e secundários.	Preliminar, com dados primários e secundários.	Projeções detalhadas.
Análise de planos setoriais e de seus impactos sobre os recursos hídricos, nos aspectos quantitativos e qualitativos.	No que se refere à unidade geográfica que o plano adota.			
Identificação prévia de conflitos potenciais	Preliminar, nas 56 unidades de análise do SIG-PNRH.	Preliminar, âmbito regional.	Preliminar, âmbito estadual.	Identificação detalhada.

Tabela 4 – Diretrizes gerais

ATIVIDADES	PNRH	PBHRF	PERH	PBHRE
Proposição de adequação do quadro institucional (legal e organizacional) corrente e da sua adequacidade ao trato das questões hídricas.	No âmbito federal.	Nos âmbitos dos Estados que se inserem na bacia hidrográfica, mesmo parcialmente, e dos órgãos e entidades federais nela atuantes.	No âmbito Estadual.	No âmbito da bacia hidrográfica.

ATIVIDADES	PNRH	PBHRF	PERH	PBHRE
Propor compatibilizações e articulações dos órgãos e entidades com interesses e atribuições relacionadas às águas e aos compartimentos a elas associados.	No âmbito federal, estadual e municipal.	No âmbito dos estados que atuam na bacia hidrográfica.	No âmbito estadual e dos municípios do estado.	No âmbito das entidades que atuam na bacia hidrográfica.
Fomento à realização de estudos, pesquisas, campanhas de levantamento de informações para melhor conhecimento e análise dos problemas de recursos hídricos.	No âmbito nacional.	No âmbito da bacia hidrográfica.	No âmbito do Estado.	No âmbito da bacia hidrográfica.
Fomentar a capacitação e educação de recursos humanos na área de recursos hídricos que preparem pessoal habilitado para as necessidades dos Sistemas de Recursos Hídricos.	Proposta de orientações para um Programa Nacional de Capacitação em Recursos Hídricos.		Proposta de orientações para um Programa Estadual de Capacitação em Recursos Hídricos	
	Proposta, aos Estados, de alterações e complementações dos seus quadros institucionais, adequando-os, quando for o caso, ao trato das questões hídricas nas bacias críticas e no atendimento de problemas emergenciais.	Proposta, aos municípios, de alterações e complementações dos seus quadros institucionais, adequando-os, quando for o caso, ao trato das questões hídricas nas bacias críticas e no atendimento de problemas emergenciais.	Elaboração, para as medidas, programas e projetos a serem implementados por órgãos e entidades estaduais no âmbito do estado.	Elaboração, para as medidas, programas e projetos a serem implementados na bacia.