



Oficina  
**Sobre Marcos Regulatórios em  
Sistemas Hídricos no Semiárido**

08 e 09 de novembro de 2016 - Aracaju (SE)

RELATÓRIO

**PROGRAMA:**

<b>Horário</b>	<b>1º DIA – 8 DE NOVEMBRO DE 2016</b>
	<b>Atividade</b>
08h00 - 08h30	Inscrições
08h30 – 09h00	Abertura e apresentação dos objetivos do evento e dos participantes
9h00 – 10h00	Base técnica e legal para marcos regulatórios
10h00 – 10h30	Debate
10h30 – 10h45	Intervalo
10h45 – 11h30	Os marcos regulatórios e suas repercussões sobre a outorga de direito de uso e outros instrumentos
11h30 – 12h00	Debate
12h00 – 13h30	Almoço
13h30 – 14h15	Os marcos regulatórios e as Alocações de Água
14h15 – 14h45	Debate
14h45 – 15h00	Intervalo
15h00 – 16h15	Elaborando um marco regulatório – proposta metodológica
16h15 – 16h45	Debate
16h45 – 17h00	Encerramento primeiro dia
	<b>2º DIA – 9 DE NOVEMBRO DE 2016</b>
08h00 - 08h30	Orientações para os trabalhos em grupo
08h30 – 10h00	Marcos regulatórios – experiências da ANA I e II (com dois grupos distintos)
10h00 – 10h15	Intervalo
10h15 – 11h00	Relatos dos trabalhos em grupo (pontos fortes, pontos fracos e encaminhamentos)
11h00 – 11h45	Debate
11h45 – 12h00	Encerramento da oficina

## APRESENTAÇÕES:

Disponíveis no endereço:

[http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sof/Alocacao\\_Agua/OficinaMarcosRegulatorios/OficinaMarcosRegulatorios\\_Aracaju\\_20161109e08.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sof/Alocacao_Agua/OficinaMarcosRegulatorios/OficinaMarcosRegulatorios_Aracaju_20161109e08.pdf)

## RESULTADOS:

As contribuições recebidas à metodologia para elaboração de marcos regulatórios foram agrupadas nos seguintes temas: I - participação social, II - instrumentos da PNRH, III - marco regulatório, IV - monitoramento e fiscalização, V - infraestrutura hídrica e VI - questões ambientais.

A seguir são apresentados, para cada um desses temas, os pontos fortes, os pontos fracos e as sugestões recebidas dos participantes, bem como os comentários da ANA a eles pertinentes.

### I - Participação Social

Em relação à participação social no processo de alocação de água e na definição do marco regulatório, foram apontados como **pontos fracos** o comprometimento aquém do necessário por parte da sociedade no monitoramento do marco legal, que não deve ser deixado a cargo apenas das instituições. Também foram apontadas a fragilidade operativa dos comitês de bacias hidrográficas e a baixa capacitação dos participantes nas reuniões de alocação e mesmo nas comissões gestoras dos sistemas hídricos.

Como **sugestões** de estímulo à maior participação social estão o estímulo ao fortalecimento das comissões gestoras de barragens e de comitês de bacias desde o início do processo, desde a detecção do conflito, e a capacitação dos participantes e representantes. Foram apontadas também **sugestões** para dar mais publicidade ao processo, com divulgação nos comitês de bacia. Ainda nestes termos, foi **sugerida** a capacitação dos usuários de água, com destaque para os irrigantes, na busca de um uso mais eficiente da água tão escassa.

A participação social foi apontada como **ponto forte** por envolver atores locais, que têm seus conhecimentos valorizados na construção de uma solução democrática para a alocação da água, com a participação de entes governamentais, o que aumenta a chance de sucesso de todo o processo e fortalece a gestão.

Por outro lado, a pouca atuação de atores políticos externos foi apontada como **ponto fraco**, assim como a interferência negativa dos atores políticos externos no processo de decisão. Neste aspecto, foi **sugerido** que houvesse um maior envolvimento dos atores políticos, a fim de facilitar ações que requeiram orçamento e decisões superiores.

Institucionalmente, o envolvimento da equipe da ANA foi apontado como um **ponto forte**, porém, foi **sugerido** que os papéis da ANA e do próprio marco regulatório específico ficassem mais claros e que houvesse maior participação do Ministério Público Federal e Estadual nos casos de conflitos.

## Comentários ANA

Os processos de alocação de água têm buscado mobilizar todos os atores envolvidos em determinada região, sejam eles públicos ou privados, do executivo e legislativo e também do Ministério Público. No entanto, quanto mais evidente e relevante é a participação dos recursos hídricos para a região e quanto mais presente está sendo vivenciado determinado problema, maior tem sido verificado tal participação nesses processos.

Invariavelmente, todos têm sido convidados. É imprescindível que os comitês de bacia possam apoiar as alocações para que se fortaleçam em questões fundamentais na bacia. Nesse momento, que atuem, também, como mobilizadores dos atores políticos e do Ministério Público.

### II - Instrumentos da PNRH

Em termos dos instrumentos da Política de recursos Hídricos, a falta de implantação de cobrança pelo uso da água foi apontada como um **ponto fraco** do processo, não tendo sido apresentadas **sugestões** nesta linha. A questão do reuso foi **sugerida** como medida para reduzir os conflitos.

Foi apontado como **ponto forte** do marco regulatório que ele facilita o planejamento e a organização do uso da água, e que o conteúdo é baseado em diagnóstico da região. Por outro lado, foi apontado como **ponto fraco** que bacia hidrográfica não costuma ser considerada para o planejamento integrado, focando apenas questões locais em detrimento de questões globais da bacia. Nesta linha, foi **sugerido** que a bacia hidrográfica seja evidenciada como unidade de planejamento integrado, que os planos de bacias tragam diretrizes para os usos da água, que o Comitê de Bacia harmonize os termos de alocação de água com os planos de bacia. Para o caso de uso para a irrigação, para alguns sistemas hídricos foi **sugerido** que os planos definam por culturas de ciclo curto.

Outro **ponto fraco** levantado foi o uso de métodos de irrigação pouco eficientes, que podem ter previsão de metas de racionalização e eficiência nos planos de bacia. Por outro lado, foi entendido **positivamente** que os termos de alocação e marcos regulatórios têm apontado ações de aumento de eficiência e racionalização dos usos da água.

A dificuldade de universalização das outorgas foi apontada como **ponto fraco**. Há deficiências no levantamento das demandas e o alcance dos usuários de menor porte é mais trabalhoso, o que torna a regularização de boa parte dos usuários difícil. Além disso, a universalização da outorga não quer dizer universalização do acesso à água.

O conhecimento das demandas e disponibilidade foi apontado como um **ponto forte**, porém a falta ou deficiência de cadastro de usuários é apontada como **ponto fraco** em alguns sistemas hídricos, o que leva ao desconhecimento das reais demandas. Informações com dados hidrológicos primários insuficiente ou defasada, decisões tomadas em cima de dados secundários e a indefinição dos períodos de seca e chuva são apontados como **pontos fracos** do processo. Foi **sugerido** trabalhar com dados secundários na ausência de dados primários, atualização dos dados hidrológicos e intensificar o monitoramento de demandas e disponibilidades para minimizar este problema. Foi destacada a importância das visitas em campo e dos estudos prévios com a avaliação da realidade da comunidade envolvida para verificação do problema

localmente antes da utilização das técnicas regulatórias, de forma a prevenir os conflitos.

### Comentário ANA

O estabelecimento das regras postas nos marcos regulatórios é coerente com as atribuições dos órgãos gestores de recursos hídricos. Aquilo que é competência dos comitês de bacia, por meio dos planos de recursos hídricos, mas que não foi apontado nestes planos, como por exemplo a definição de prioridades de uso e dos usos que independem de outorga, estão sendo construídos com a participação dos respectivos comitês, dos usuários e demais interessados, de forma descentralizada, pública, transparente e participativa.

Os marcos regulatórios são orientados pelos Planos de Recursos Hídricos, quando existem, e pelas definições relativas à regulação dos usos, conforme conteúdo mínimo previsto em Lei. No entanto, raramente esses instrumentos trazem tal subsídio regulatório. Nessas ocasiões, os marcos regulatórios estão, assim, suprimindo lacunas desse instrumento. Quanto mais os planos avançarem nesse sentido, maior a facilidade de que sejam instituídos os marcos regulatórios. Ou seja, conforme avaliado, os marcos regulatórios são também um instrumento de planejamento dos usos.

Com relação à eficiência dos usos, é preciso lembrar que os planos deveriam trazer metas para melhoria da qualidade e da quantidade de água, inclusive relativa à gestão da demanda. Como essas metas são ausentes dos planos, os marcos regulatórios têm buscado implementar ações para suprir tais lacunas, tanto na irrigação quanto nos demais usos, inclusive o abastecimento público.

Além das informações coletadas durante o acompanhamento da alocação de água, as informações e críticas coletadas durante as reuniões de alocação e na própria vistoria de campo de campo que a antecede são elementos usados para atualizar os marcos regulatórios.

O conhecimento das demandas associadas a cada sistema hídrico é fundamental para o planejamento dos usos da água e da operação de reservatórios. Esse conhecimento pode ser por meio de cadastro direto ou por outros meios indiretos (outorga, contas de energia elétrica, imagens de satélite, entre outros). Porém, nem sempre é possível ter um cadastro permanentemente atualizado, sobretudo com relação aos pequenos usuários difusos. Muitas vezes há grande dinâmica dos usuários (mudança de cultura, arrendamentos e desmembramentos de terras, trocas de métodos de irrigação, por exemplo). Por outro lado, nem sempre é necessário ter um cadastro permanentemente atualizado em campo para os pequenos usuários. Por vezes torna-se mais produtivo conhecer e monitorar (em campo ou remotamente) os grandes usuários que respondem pela maior parte da demanda.

### III - Marco Regulatório

Foi apontado como **ponto forte** do marco regulatório que ele está em consonância com a legislação vigente, porém, como **ponto fraco** a fragilidade do ato. Para neutralizar esta fragilidade foi **sugerido** que este instrumento seja alvo de regulamentação pelo Conselho Nacional de recursos Hídricos, e que se tenha o cuidado para que não haja contradições com o marco regulatório mais geral.

Em relação aos estados hidrológicos definidos nos termos de alocação e marcos regulatórios, foram apontados como **pontos fortes** a determinação de níveis de

disponibilidade de água, a delimitação das situações hídricas e o reconhecimento da crise determinam gatilhos operacionais e tornam fácil o monitoramento hidrológico.

Em relação aos aspectos formais do termo de alocação de água e do marco regulatório, foi **sugerido** que a redação do termo de alocação deve ser de forma clara e objetiva, de modo a não deixar nenhuma dúvida quanto aos compromissos assumidos, com regras viáveis, prevendo mecanismos de comando e controle para prevenção de novos conflitos, e tornando o processo de alocação menos burocrático e efetivo.

Como **pontos fortes**, a técnica regulatória adotada foi caracterizada como satisfatória, pois a partir da caracterização do conflito, permite o planejamento dos usos a partir da delimitação da região no entorno, a montante e a jusante do corpo hídrico em questão, identificação das demandas, disponibilidades atuais e expectativas de novos aportes e perdas de água, avaliação dos entraves estruturais que interferem na operação e monitoramento, definição das medidas a serem adotadas de forma explícita, com prazos, meios e responsáveis pelas ações, levando em conta, ainda, a observação das prioridades previstas em lei e usos típicos locais. Na visão dos participantes, a definição de regras registradas em documento formal possibilita os usos múltiplos e minimiza os conflitos, definindo o nível de responsabilidade de cada ator no sistema em questão, seja ele usuário, regulador ou empreendedor.

Outro **ponto forte** apontado é que o processo contorna alguns problemas ocasionados pela dupla dominialidade, requerendo, por isso, a participação dos órgãos gestores estaduais para estes casos. A definição dos trechos de rios perenizados por reservatórios é necessária para compatibilizar a oferta hídrica com as demandas, incluídas aí as perdas que ocorrem no transporte da água ao longo dos trechos de rio.

#### Comentário ANA

A efetivação do marco regulatório por meio de Resoluções da ANA ocorre no sentido do seu reconhecimento legal. Têm sido utilizados, enquanto isso não acontece, os Termos de Alocação de Água, instrumentos previstos em Resolução do CNRH, o que, na maioria das vezes, tem sido suficiente para efetivar as ações regulatórias a curto prazo.

#### IV - Monitoramento e Fiscalização:

Sobre o monitoramento para implementação do marco regulatório, como **pontos fortes** foram apontados o bom entendimento do problema com instrumentos informativos por parte dos interessados, com controle e monitoramento fortalecidos. Foi **sugerida** a intensificação da frequência do monitoramento.

As deficiências de fiscalização dos usos da água previstos nos marcos regulatórios e nos termos de alocação, como o pequeno contingente de fiscais e o grande número de normas e condicionantes descumpridas, acabam por **desqualificar** a construção dos marcos regulatórios. Como **sugestão** foi apontada maior articulação com os usuários e intensificação das ações de fiscalização.

#### Comentário ANA

É patente a necessidade de ações de fiscalização nos sistemas hídricos onde estejam vigentes regras de restrição. Em muitas situações a fiscalização e o controle por meios indiretos (consumo de energia elétrica e imagens de satélite) são suficientes. Em outras a fiscalização em campo é necessária.

Como nem a ANA nem os órgãos gestores estaduais dispõem de recursos (humanos e financeiros) suficientes para manter equipes de fiscalização em tempo integral nos diversos sistemas hídricos onde estão vigentes regras de restrição, é necessário lançar mão de outras estratégias. Além dos métodos indiretos de fiscalização e controle e das ações de fiscalização presenciais por agentes da ANA e dos órgãos gestores estaduais, é necessário contar com cooperações com os comitês de bacia hidrográfica, com as prefeituras, com as polícias militares (batalhões ambientais), com os operadores dos reservatórios, com o Ministério Público, com as comissões gestoras de açudes e de acompanhamento.

#### V - Infraestrutura

As deficiências e falta de recursos para manutenção e melhorias nas infraestruturas hídricas foram apontadas como **pontos fracos**. Como **sugestão**, foi apontado que devem ser realizadas vistorias em todas as barragens para verificar as condições eletromecânicas (comportas, vertedores, stop logs, válvulas) para subsidiar os reparos e manutenção para o marco regulatório seja efetivo. Outras sugestões no aspecto orçamentário para aumentar a efetividade do marco regulatório é que os usuários outorgados e entes federados destinem recursos para as manutenções necessárias, preservação ambiental, fiscalização, monitoramento e cadastro de usuários.

Em relação à instrumentação para medição de níveis e vazões, a falta de manutenção inadequada dos equipamentos de monitoramento foi considerada um **ponto fraco**, sendo **sugeridas** medidas para recuperação, ampliação dos pontos de monitoramento e automação para ampla divulgação das informações em tempo real.

#### Comentário ANA

Sabidamente quase a totalidade da infraestrutura hídrica (barragens, estruturas de transporte de água, dispositivos de controle, etc.) carece de manutenção. Uma grande parte também da infraestrutura também não dispõe de recursos (financeiros e humanos) para operá-la e resguardá-la. Os operadores de reservatórios na região semiárida, particularmente DNOCS e CODEVASF, têm seus orçamentos para manutenção das infraestruturas contingenciados constantemente. Além das dificuldades operacionais conhecidas, como por exemplo a impossibilidade de abrir ou fechar um reservatório, a falta de manutenção impõe riscos de segurança às barragens.

A implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos poderia suprir parte dessas deficiências destinando recursos para a manutenção da infraestrutura e conseqüente aumento da garantia hídrica. A COMAR elaborou proposta nesse sentido e iniciou discussões com os operadores dos reservatórios e com os órgãos gestores estaduais, ainda sem resultados concretos. Enquanto isso, os Termos de Alocação de Água têm subsidiado investimentos da ANA no socorro às estruturas de operação e de monitoramento, ocorridos em 2016 e 2017, por meio de transferência de recursos para o DNOCS e a CODEVASF. No entanto, tais ações ainda não são suficientes para dar sustentabilidade financeira a essas tão importantes instalações.

#### VI - Questões Ambientais

Os **pontos fracos** apontados relacionados aos aspectos ambientais são a ausência de definição de vazão ecológica para rios perenes, a dificuldade de inclusão das variáveis ambientais na alocação de água e o questionamento sobre outorga a produtores com problemas fundiários e ocupantes de áreas de APP/entorno dos lagos.

## Comentário ANA

Os marcos regulatórios são regidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos e devem ser construídos considerando todos os usos da água. As questões ambientais, por vezes, são muito relevantes e refletem interferências diretas em usos, como é o caso das atividades de pesca artesanal, da migração de peixes ou da necessidade de perenização de cursos d'água para o atendimento a usos difusos e prioritários. Quando não possível no âmbito da PNRH, as questões ambientais têm sido tratadas no âmbito dos Termos de Alocação de Água onde, muitas vezes, são propostas ações junto à política ambiental para suprir lacunas que não guardam abrigo na política das águas.