



## **XII SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE**

### **ANÁLISE DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE MATO GROSSO**

*Marcos Henrique Dias Silveira<sup>1</sup>; Lucio Flavio Ferreira Moreira<sup>2</sup>*

**RESUMO** – Este trabalho analisa a evolução da gestão de recursos hídricos no estado de Mato Grosso, em aspectos relativos aos instrumentos de gestão e ao funcionamento de comitês de bacias hidrográficas, por meio de revisão bibliográfica sobre gestão de recursos hídricos no Brasil e em Mato Grosso, e análise documental disponível no *site* da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA–MT e na internet. Ao final verifica-se a situação de lento avanço. Ao mesmo tempo, a recente adesão ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas configura-se como oportunidade para o estado se fortalecer institucionalmente, de modo a diminuir as distâncias entre a prática de gestão e o que está previsto na legislação estadual de recursos hídricos.

**ABSTRACT**– This paper analyzes the evolution of water management in the state of Mato Grosso, in aspects related to management instrumentation and operation of river basin committees, through literature review on management of water resources in Brazil and Mato Grosso, and document analysis available on the Secretary of State for the Environment website - SEMA-MT and the internet. At the end there is the situation of slow progress. At the same time, the recent accession to the National Pact for Water Management is configured as an opportunity for the state to strengthen institutionally in order to bridge the gaps between management practice and what is required by the state water resources legislation.

**Palavras-Chave** – água, governança, recursos hídricos.

---

1) Professor Adjunto ICAT-UFMT, Rodovia MT 270, km 6, Rondonópolis-MT, (66) 3410-4103, mhds@ufmt.br

2) Professor Associado PPgES-UFRN, Av. Salgado Filho, 3000, Lagoa Nova – Natal-RN, (84) 3215-3775, lucio@ct.ufm.br

## **1 - INTRODUÇÃO**

O atual modelo de planejamento e gestão integrada de recursos hídricos no Brasil teve impulso à partir da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal hoje em vigor, e tem como marco regulatório a Lei Federal Nº 9.433/97, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, cujos principais objetivos são: garantir água em quantidade e qualidade para as atuais e as futuras gerações e evitar problemas com eventos extremos. Também em seu escopo, garantir os usos múltiplos da água e o acesso democrático à mesma e ao processo de gestão.

As políticas estaduais de recursos hídricos devem estar em consonância com a nacional, assim alguns estados brasileiros apenas realizaram as adaptações necessárias à esfera estadual do processo de gestão. O estado de Mato Grosso foi um deles, tendo publicado a sua legislação estadual de recursos hídricos ainda em novembro de 1997.

Este trabalho procura apresentar uma situação de gestão de recursos hídricos diversa daquelas encontradas nos estados do nordeste brasileiro, ao fazer uma análise da gestão de recursos hídricos no estado de Mato Grosso, com ênfase nos instrumentos de gestão, por meio de revisão bibliográfica e documental, utilizando-se principalmente de documentos e informações divulgadas no *site* da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, SEMA-MT, visto que são escassos os estudos disponíveis sobre planejamento e gestão de recursos hídricos em Mato Grosso.

## **2 – GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL**

De acordo com Tundisi (2000), “os recursos hídricos devem receber atenção estratégica nas políticas de desenvolvimento, seja pela sua importância econômica e social, pela multiplicidade de seus usos e pela condição de recurso insubstituível e vital para a sobrevivência”.

No prefácio do livro *Água e Política*, Hochstetler (2010) afirma que as ideias fundamentais da reforma política de água no Brasil foram formuladas nos anos 1980 e incluíam a sua administração de forma integrada para atender uma variedade de usuários e objetivos: a participação de um grande elenco de atores interessados nas decisões sobre o uso da água, especialmente em contexto de crescimento de demanda. “O que parecia simples e atraente”. No entanto, pontua que, “após quase três décadas, a realidade da política brasileira de água está longe deste ideal”.

Em seus estudos, Freitas (2009) afirma que vários trabalhos analisaram a gestão de recursos hídricos à luz de aspectos econômicos, éticos e sociais e que a situação atual é de crise, que reflete a crise de consciência de nossa civilização e do modelo de desenvolvimento mundial atual, desigual, excludente e esgotante dos recursos naturais.

A atual gestão integrada de recursos hídricos no Brasil desenvolveu-se à partir da década de 1980, juntamente com as mudanças na política da administração pública, que propunham descentralização e democratização, culminando na promulgação da atual Constituição Federal, em 1988. Esta, em seu artigo 21, XIX, incluiu como competência da União a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 1988). Segundo Domingues e Santos (2002), seguiu-se a formação, por meio do Decreto Federal N° 99.440/90, de um grupo de trabalho que elaborou projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional em 14 de novembro de 1991. Após processo legislativo que durou mais de cinco anos, quando ouviu-se a sociedade e foram elaborados dois substitutivos à proposição inicial, tivemos como resultado a Lei Federal N° 9.433/97.

Principal marco regulatório de recursos hídricos do país, a Lei Federal N° 9.433/97, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997). Embasada em princípios aceitos mundialmente, como: a utilização da bacia hidrográfica com unidade de gestão e planejamento; a água sendo considerada como recurso ambiental finito, vulnerável e essencial para a conservação da vida e a manutenção do desenvolvimento e do meio ambiente; que a água possui valor econômico em seus usos competitivos e deve-se promover a sua conservação e proteção; que a sua gestão deve ser descentralizada e participativa (MELLO e SILVA, 2013).

Os principais objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos são garantir água em quantidade e qualidade para as atuais e futuras gerações e evitar problemas com eventos extremos. Além de garantir os usos múltiplos da água e o acesso democrático à mesma e ao processo de gestão. Para tal, a lei se utiliza de cinco instrumentos de planejamento e gestão de recursos hídricos:

1. O Plano Nacional de Recursos Hídricos;
2. O enquadramento de recursos hídricos em classes de uso;
3. A outorga de uso de recursos hídricos;
4. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
5. O Sistema de Informações sobre recursos hídricos.

Após a promulgação da Lei 9.433, em janeiro de 1997, que previa a atuação complementar dos níveis federal e estaduais para a gestão das águas, a maioria dos estados brasileiros precisou elaborar as suas políticas estaduais de recursos hídricos, em consonância com a lei federal. Alguns estados, entretanto já haviam se adiantado. O estado de São Paulo publicou a sua Lei 7.663 em 1991 – baseada no modelo francês de gestão de águas – que serviu de base para o desenvolvimento da lei federal (BARTH, F. T., 2002).

A principal modificação do atual modelo é a criação dos comitês de bacia hidrográfica, instâncias que permitem a participação de governos, usuários e sociedade civil organizada no

planejamento e na gestão de recursos hídricos. Segundo Abers (2010), acreditava-se, no início da primeira década do século vinte, que a criação e o funcionamento dos comitês, juntamente com a implantação dos instrumentos de gestão, naturalmente trariam avanços no sentido da democratização e descentralização da gestão da água. No entanto, a quase ausência de sistemas de cobrança pelo uso da água bruta, aliado à falta de pessoal técnico e de recursos, entre outros, tem deixado órgãos estatais e comitês em situação bastante difícil para promover os avanços necessários. Avanços há, mas em menor escala do que inicialmente se esperava.

Após mais de oito anos de pesquisas em 23 organismos de bacias hidrográficas de quatro regiões brasileiras, Abers (2010) finaliza afirmando que os organismos de bacia, no Brasil, reúnem uma variedade rica de atores comprometidos com a transformação do sistema de gestão de água, mas muitas vezes encontram dificuldades em estabelecer um projeto comum. Ao que parece o principal entrave tem sido a falta de contrapartida que daria sentido à ideia de governar participativamente: a presença de órgãos estatais comprometidos e capazes de implementar decisões sobre a gestão da água.

Uma recente tentativa de fomentar a transformação e os avanços necessários na gestão de recursos hídricos é o Pacto Nacional pela Gestão das Águas. Lançado em 21/03/2013 e articulado pela Agência Nacional de Águas – ANA, propõe a adesão voluntária de estados ao pacto que pretende estimular a gestão de recursos hídricos na esfera estadual e a cooperação federativa, de acordo com o princípio da gestão descentralizada contido no Plano Nacional de Recursos Hídricos e disponibiliza um total de 100 milhões de reais, em cinco anos, para ser dividido entre os estados que aceitarem participar da ação (BRASIL, 2013). Em fevereiro de 2014 contava com a adesão de 20 estados, incluindo todos os estados da região nordeste.

### **3 – A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM MATO GROSSO**

Inicialmente, é necessário ressaltar alguns aspectos básicos sobre o Mato Grosso: o estado é o terceiro do país em extensão territorial (903.357,9 km<sup>2</sup>), possuindo três biomas: amazônico, cerrado e pantanal. Com nascentes de três das grandes bacias nacionais: Amazônica, Araguaia-Tocantins e Paraguai, possui rede fluvial densa e importante desde o período colonial. Apresenta grande e exuberante biodiversidade. Maior produtor de grãos e gado bovino do país, seus rios vem sofrendo forte degradação ambiental em função da economia do agronegócio (NORA e GARCIA NETTO, 2012).

Poucos são os trabalhos que analisam a gestão de recursos hídricos em Mato Grosso.

Ao analisar a gestão de recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Cuiabá, Johnsson e Lopes (2003) consideraram que o traço dominante da cultura política no estado de Mato Grosso, até então, teria sido a sucessão relativamente organizada do poder, sem grande concorrência interna, o que consolidou a autoridade do estado e refletia tendências centralizadoras. Citam ainda que a administração 1999-2002 seguiu política econômica neoliberal, descentralizante e privatizante, ressaltando porém que as iniciativas descentralizadoras, na verdade, teriam consistido em transferência de poder para aliados do governo estadual no setor privado, com o estado mantendo o controle de fato, com aparente tendência descentralizadora. Essa dinâmica teria desestimulado a participação pública e os movimentos sociais na região.

À época não havia ainda por lá nenhum organismo de bacia em funcionamento, embora tivesse havido várias iniciativas nesse sentido desde a década de 1980, fato que Johnsson e Lopes (2003) atribuíram à ênfase excessiva no estabelecimento de alianças políticas naquelas tentativas.

Única ampla avaliação encontrada sobre a gestão de recursos hídricos em Mato Grosso foi a realizada por Alves et al. (2009). Na qual foram estudados aspectos de organização institucional e de legislação, bem como análise do andamento de cada um dos instrumentos de gestão. Esta, nas suas conclusões afirmava que o estado estava no estágio de desenvolvimento dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, necessitando reforçar e avançar na estrutura institucional. Reforçar e ampliar a área de fiscalização e a educação ambiental.

A Lei Estadual 6.945, de 05/11/1997, dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Utilizando os mesmos princípios e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (MATO GROSSO, 1997). Se por um lado a sua publicação ainda em 1997 parecia indicar a importância que o estado considerava à questão, muito tempo se passou posteriormente sem que pontos importantes da Política Estadual saíssem do papel.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA–MT é o órgão gestor da política Estadual de Recursos Hídricos, por meio da Superintendência de Recursos Hídricos. À semelhança da Política Nacional, existe o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que somente foi regulamentado em 2002.

A seguir discutiremos a respeito de cada instrumento de gestão previstos na lei estadual.

Com relação ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, Alves et al. (2009) citaram que o estado ainda trabalhava em sua consecução, o que só ocorreu recentemente, pois o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CEHIDRO) aprovou o plano em reunião de 15/05/2014. Não tendo sido possível baixar o documento relativo ao mesmo no link à página da SEMA-MT para avaliá-lo.

A lei estadual não prevê a utilização de planos de bacias. Apenas o plano estadual deve dar conta de todo o planejamento estadual e o seu detalhamento. Talvez essa lacuna tenha contribuído para a demora no processo de consecução do Plano Estadual de Recursos Hídricos, que precisava, desta forma, abranger de forma detalhada todas as suas bacias hidrográficas. Consideramos que os planos de bacia são importantes no diagnóstico e determinação de programas que possam minorar inúmeros problemas ambientais em bacias hidrográficas e que devido às dimensões do estado, seria de grande valia a reavaliação deste item da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Para o enquadramento de cursos d'água, no estado de Mato Grosso, tomou-se o caminho mais fácil, de se enquadrar quase tudo na Classe II, por não haver pessoal técnico em quantidade, nem estudos suficientes para o correto enquadramento dos cursos d'água, em função das grandes dimensões estaduais.

A outorga de uso de recursos hídricos somente se iniciou em 2007, quase dez anos após a publicação da lei estadual 6.945/97, talvez em função do comodismo do estado em função da elevada disponibilidade hídrica. A partir daí as quantidades dos atos de outorga tem aumentado ano a ano (Figura 1), bem como tem aumentado a diversidade de finalidades de outorga, o que reflete o momento atual, no qual a agroindústria vem em busca de matéria prima de menor preço, em função do estado ser um grande produtor de grãos.

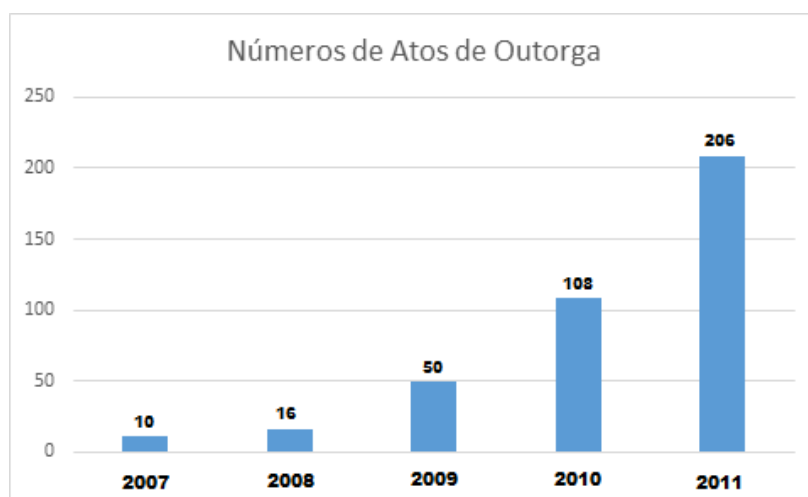


Figura 1 – Evolução do número de atos de outorga pela SEMA-MT entre 2007 e 2011.

Fonte: adaptado a partir de [www.semamt.org.br](http://www.semamt.org.br)

Apesar dos avanços obtidos em relação às quantidades de outorga, consideramos a maneira pela qual a outorga tem sido divulgada pouco funcional. No *site* da SEMA-MT é necessário clicar em três abas para se ter acesso aos atos de outorga, em documentos pdf individuais, agrupados em pastas ano a ano. Se este tipo de arquivo permite a análise individual de cada processo de outorga,

por outro lado não permite a visualização das bacias ou regiões hidrográficas que apresentam maiores demandas, e o objetivo principal de um bom sistema de outorga deve ser compatibilizar disponibilidades e demandas. Outro ponto negativo a ressaltar é a descontinuidade da postagem de documentos. O mais recente é de abril de 2012 e sabemos que houve outorgas em datas posteriores.

De forma semelhante à maior parte do país, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos ainda não iniciou em Mato Grosso. Sendo esse um dos pontos que tem travado avanços por não permitir a geração de recursos que seriam prioritariamente utilizados na recuperação de passivos ambientais na própria bacia em que foram originados.

Também não existe um sistema estadual de informações sobre recursos hídricos, o que se assemelha é uma incipiente “sala de situação”, no *site* da SEMA-MT, aba Recursos Hídricos. Criada por meio de Acordo de Cooperação Técnica com a ANA e atuação em parceria com a Superintendência de Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Polícia Ambiental. Com publicação inicial em 11/03/2014, para funcionar como um centro de gestão de situações críticas e subsidiar a tomada de decisões dos órgãos competentes, através do acompanhamento dos dados hidrológicos dos subsistemas hídricos do estado. As estações telemétricas previstas para apoio são doze, com apenas cinco tendo sido instaladas até o momento. Esta iniciativa provavelmente está ligada às metas pré-estabelecidas na adesão do estado ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas, em junho de 2013.

Quanto aos comitês de bacias hidrográficas, existem apenas dois em funcionamento em Mato Grosso, com um terceiro em fase inicial de trabalhos e solicitações de mais sete bacias hidrográficas sendo analisadas quanto à viabilidade, no entanto são 27 as bacias estaduais. O que indica o atraso do estado em propiciar a descentralização e democratização na gestão da água. Algo que pode ser entendido ainda como reflexo das afirmações de Johnsson e Lopes (2003), que caracterizaram Mato Grosso como um estado de governo autoritário e centralizador.

No entanto, Mato Grosso sediou, de 04 a 09 de novembro de 2012, o XIV ENCOB (Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas), evento anual do FNCBHs (Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas) que “tem como foco a gestão participativa entre todos os componentes do sistema”. Momento privilegiado para a troca de experiências e favorecer a articulação e a mobilização da sociedade sobre as questões relativas a água. Como todos os custos com o evento são de responsabilidade do estado que o recebe (DANTAS, 2011), tal interesse é um indicativo que o órgão gestor de águas do estado está recebendo apoio para fomentar a participação democrática na gestão das águas. Talvez como forma de garantir acesso a recursos federais.

Em 2013 o Mato Grosso aderiu ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas, por meio da assinatura do Decreto Estadual nº 1.815/2013, em 20/06/2013. O Pacto Nacional prevê a liberação

de até 3,75 milhões de reais para cada estado que fizer a sua adesão. É possível que a verba disponibilizada seja o principal atrativo, mas o fato do pagamento ser efetuado em parcelas, conforme se atinjam metas pré-estabelecidas, pode levar a uma melhora significativa na implantação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos em Mato Grosso. Ao mesmo tempo, é uma oportunidade para que os Comitês de Bacia Hidrográfica se fortaleçam no estado, contribuindo para a descentralização democrática do processo de gestão das águas.

Depreende-se que a gestão de recursos hídricos em Mato Grosso tem avançado lentamente e pouco para fazer frente à necessidade de sustentabilidade dos recursos hídricos disponíveis, mas parece atravessar um momento favorável ao fortalecimento de sua estruturação institucional.

Sugere-se o aprofundamento de pesquisas sobre a formação e o funcionamento de comitês de bacias hidrográficas do estado, e de sua relação com o órgão gestor estadual, de modo a contribuir para a determinação dos motivos pelos quais a realidade da gestão esteja distante do previsto na Política Estadual de Recursos Hídricos.

#### **4 – CONCLUSÕES**

Mato Grosso tem apresentado lento desenvolvimento do sistema de gestão estadual e na implantação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, mas houve avanços como a aprovação recente do Plano Estadual de Recursos Hídricos, avanços na implantação do instrumento de outorga e a adesão do estado ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas, que pode trazer avanços institucionais importantes. Há longo caminho a ser percorrido no sentido de se garantir a sustentabilidade dos recursos hídricos e a sua gestão descentralizada e participativa.

#### **BIBLIOGRAFIA**

ABERS, R. N. (org.) (2010) *Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. Annablume, São Paulo-SP, 246p.

ALVES, E. C. R. F.; SILVINO, A. N. O.; ANDRADE, N. L. R.; SILVEIRA, A. (2009) “Gestão dos Recursos Hídricos no Estado de Mato Grosso”. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. (14, 3), pp.69-80, jul/set 2009.

BARTH, F. T. (2002) “O modelo de gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo”, *in: Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual*. Org. por Thame, A. C. M. Iqual, São Paulo-SP, pp. 17-29.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado, Brasília, DF.



BRASIL. (1997) *Lei n. 9.433*, de 8 de janeiro 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 23 de mai. 2014.

BRASIL. Mato Grosso passa a integrar o Pacto Nacional das Águas. (2013). Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo2013/07/mato-grosso-passa-a-integrar-o-pacto-nacional-das-aguas>>. Acesso em: 14 de mai. 2014.

DANTAS, Mario. (2011) ATA da Assembleia de 2011 do Fórum Nacional de Bacias Hidrográficas, São Luiz – Maranhão: 28 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.encob.org/imagens/conteudo/ATAAssembleiaFNCBH2011SaoLuisMaranhao-textofinal.doc.pdf> , acesso em 11/05/2014.

DOMINGUES, A. F.; SANTOS, J. L. (2002) “Comitê de Bacia Hidrográfica: uma visão otimista”, in: *Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual*. Org. por Thame, A. C. M. Iqual, São Paulo-SP, pp. 65-75.

Encontro Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica – ENCOB. Disponível em <<http://www.encob.org>>, acesso em 18 de mai. 2014.

FORMIGA-JOHNSON, R. M. F.; LOPES, P. D. (orgs.). (2003) *Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: Retrato 3 x 4 das bacias pesquisadas*. Finatec. Brasília-DF, 212p.

FREITAS, M. A. de S. (2009) *A regulação dos recursos hídricos: estado e esfera pública na gestão de recursos hídricos: análise do modelo atual brasileiro críticas e proposições*. CBJE, Rio de Janeiro-RJ, 172p.

HOCHSTETLER, K. (2010) Prefácio In: *Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. Org. por Abers, R. N. Annablume São Paulo-SP. pp. 9-11.

MATO GROSSO. (1997) *Lei n. 6.945*, de 5 de novembro de 1997. Dispõe sobre a Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em <[http://www.semamt.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=256&itemid=282](http://www.semamt.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=256&itemid=282)>, acesso em 18 de mai. 2014.

MELLO, C. R. de; SILVA, A. M. da. (2013) *Hidrologia: princípios e aplicações em sistemas agrícolas*. Ed. UFLA, Lavras-MG. 455p.

NORA, G. D.; GARCIA NETTO, L. R. (2012) “Características políticas e naturais dos recursos hídricos no estado de Mato Grosso”. *Revista Geonorte*, Edição especial, (3, 4), pp.692-702.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA – MT. Disponível em <<http://www.sema.mt.gov.br>>, acesso em 18 de mai. 2014.

TUNDIZI, J. G. (2000) “Limnologia e Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos: avanços conceituais e metodológicos”. *Revista Ciência & Ambiente*, n.21, Santa Maria: UFSM. pp10-20.