Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROCESSO LEGISLATIVO E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

José de Sena Pereira Júnior

2004

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CONSULTORIA
LEGISLATIVA

PROCESSO LEGISLATIVO E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

José de Sena Pereira Jr.
Consultor Legislativo da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental,
Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

JANEIRO/2004

Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

1 – RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL 3
2 – EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS 5
3 – RECURSOS HÍDRICOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA 7
4 – O SISTEMA FEDERATIVO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL .. 8
5 – LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997 – "LEI DAS ÁGUAS" 9
5.1 – Política Nacional de Recursos Hídricos 9
5.2 – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos 14
6 – O QUE FALTA PARA LEGISLAR 18
7 – A DISTÂNCIA ENTRE LEI A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E AS AÇÕES 19

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

PROCESSO LEGISLATIVO E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL[1]

José de Sena Pereira Jr.

1 – RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Dadas sua dimensão territorial e localização tropical e equatorial, o Brasil é o país com maior disponibilidade de recursos hídricos de superfície e subterrâneos gerados por precipitações atmosféricas sobre seu próprio território. Dispõe de aproximadamente 80% mais água do que o Canadá e a China e do dobro da Indonésia e dos Estados Unidos da América.

Os recursos hídricos brasileiros de superfície são da ordem de 169.000 m^3/s, ou quase 12% do total mundial. São maiores do que os da Austrália, Oceania e Antártica somados, dos da África e dos da Europa. São cerca de sete décimos dos da América do Norte, quatro décimos dos da Ásia e metade dos da América do Sul. Acrescidos das vazões dos rios que provêm de territórios de países vizinhos e diminuídos das vazões dos rios que se dirigem a outros países, totalizam 257.790 m^3/s, ou 17,8% dos recursos hídricos de superfície dos continentes e sete décimos dos da América do Sul[2].

A situação muito favorável em termos nacionais esconde enormes desigualdades regionais. Mais de sete décimos (72,5%) dos recursos hídricos brasileiros de superfície estão na bacia do rio Amazonas, que corresponde a menos da metade (45,8%) do território nacional, enquanto que apenas dois centésimos (2,14%) estão nas bacias costeiras da região Nordeste, excetuada a do rio São Francisco, que correspondem a pouco mais de um décimo (12,1%) da superfície do País. A região Norte detém 68,5% dos recursos hídricos de superfície brasileiros, a Centro-Oeste 15,7%, a Sul 6,5%, a Sudeste 6,0% e a Nordeste 3,3%. Ponderando-se a disponibilidade regional pela respectiva área, a região Norte possui 60% mais recursos, por unidade de área, do que a média do território nacional, a Sul aproximadamente a média nacional, a Centro-Oeste 70% da média nacional, a Sudeste metade da média nacional e a Nordeste apenas um quinto da média nacional.

QUADRO 1

BRASIL

Disponibilidade hídrica por bacia hidrográfica

BACIA HIDROGRÁFICA	LOCALIZAÇÃO	SUPERFÍCIE (Km²)	VAZÃO MÉDIA(1) (m³/segundo)	VAZÃO UNITÁRIA (litro/Km².segundo)
AMAZONAS(2)	Região Norte	6.112.000	209.000	34,2
ATLÂNTICO SUL – TRECHO NORTE	Região Norte – Estado do Amapá	76.000	3.660	48,2
ATLÂNTICO SUL – TRECHO NORDESTE	Região Nordeste	953.000	5.390	5,7
SÃO FRANCISCO	Regiões Sudeste (Minas Gerais) e Nordeste	634.000	2.850	4,5
TOCANTINS-ARAGUAIA	Regiões Norte e Centro-Oeste	757.000	11.800	15,6
ATLÂNTICO SUL – TRECHO LESTE	Litoral – Regiões Sudeste e Nordeste	242.000	680	2,8
PARANÁ(3)	Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul	877.000	11.000	12,5
PARAGUAI(3)	Região Centro-Oeste	368.000	1.290	3,5
ATLÂNTICO SUL – TRECHO SUDESTE	Regiões Sul e Sudeste	224.000	4.300	19,2
URUGUAI(3)	Região Sul	178.000	4.150	23,3
BRASIL	**--**	**-**	**257.790**	**24,0**

Fonte: Brasil – Ministério de Minas e Energia – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, mapa de 1994.

Notas: 1 – Vazão média de longo período.

2 - Inclui a área da bacia situada nos demais países da bacia Amazônica.

3 – Somente a área da bacia situada em território brasileiro.

4 – A bacia do Atlântico Sul, trecho Nordeste inclui áreas de floresta Amazônica do Pará e Maranhão e áreas úmidas do Piauí e do litoral, o que eleva a vazão unitária; estas são áreas pouco habitadas, o que não reflete situação favorável ao Nordeste, em termos de disponibilidade "per capita" de água.

As reservas brasileiras de águas subterrâneas estão avaliadas em 11.500 km³. Dois quintos do território nacional são formados por rochas com boas condições para infiltração de água e formação de aqüíferos subterrâneos. Nos três quintos restantes, predominam rochas cristalinas que só cumulam água em fissuras. Só a partir da década de 1970 começaram a ser feitos estudos hidrogeológicos sistemáticos no Brasil e seu aprofundamento irá alterar o nível atual de conhecimento das nossas reservas. São necessárias, em particular, maiores informações sobre o processo de recarga dos aqüíferos, para que se possa quantificar a parcela renovável das reservas subterrâneas brasileiras de água.

A disponibilidade de água por habitante evidencia ainda mais a má distribuição espacial dos recursos hídricos brasileiras. O habitante da região Norte dispõe de quase doze vezes mais água do que o brasileiro médio, o habitante da região Centro-Oeste de pouco mais do dobro, o do Sul de menos da metade e os habitantes das regiões Sudeste e Nordeste de pouco mais de um décimo. Em relação ao nordestino, o habitante da Região Sudeste dispõe de, aproximadamente, 15% mais água, o sulista de quase cinco vezes, o da Região Centro-Oeste de quase vinte vezes e o nortista de quase cem vezes mais.

QUADRO 2
BRASIL E SUAS REGIÕES GEOGRÁFICAS
Disponibilidade "per capita" de água

REGIÃO	DISPONIBILIDADE "PER CAPITA" DE ÁGUA (m^3/ano)	DISPONIBILIDADE RELATIVA (%)
BRASIL	32.941	100,0
Norte	362.000	1.100,0
Nordeste	3.100	9,4
Centro-Oeste	66.000	200,4
Sudeste	3.700	11,2
Sul	16.000	48,6

Notas: 1) Valores aproximados;
2) População relativa ao ano 2000 (IBGE).

Apesar da abundância de recursos hídricos, a gestão das águas no Brasil é uma questão extremamente complexa. Primeiro pela já citada distribuição desses recursos em seu território, incoerente com a distribuição demográfica e com as principais atividades econômicas. Segundo, por ser o Brasil uma República Federativa, formada por Estados que têm autonomia administrativa para gerir os corpos de água sob seus domínios, conforme veremos nos itens seguintes.

2 – EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS

Os antecedentes legais da gestão de recursos hídricos, no Brasil, remontam às Ordenações Filipinas, promulgadas em 1580, quando Portugal estava sob domínio espanhol. Essa abrangente legislação, que regulava os mais diversos aspectos da sociedade da época, continha dispositivos específicos sobre a gestão da água, refletindo a situação de escassez hídrica da maior parte da Península Ibérica. Previa penalidades muito severas para os que degradassem ou a utilizassem água sem a devida autorização e, sob muitos aspectos, apresentava uma concepção atual da gestão de recursos hídricos. No Brasil, dada a abundância relativa de água, esta legislação nunca foi respeitada.

Durante todo o período imperial e as primeiras décadas republicanas, um vazio legal persistiu no campo dos recursos hídricos.

Somente no começo do século XX, com o início da exploração dos potenciais hidráulicos para geração de eletricidade, a formulação de um arcabouço legal para a gestão de recursos hídricos volta à pauta. Em 1907, o primeiro projeto de um Código de Águas foi encaminhado, pelo Poder Executivo, à apreciação do Congresso Nacional. Apesar de aprovado nesse mesmo ano pela Câmara dos Deputados, o projeto não prosseguiu.

Passadas mais de duas décadas, a iniciativa foi retomada pelo Governo Provisório instalado após a Revolução de 1930. Criou-se, no âmbito da Comissão Legislativa desse governo, uma Subcomissão do Código de Águas, encarregada de elaborar um novo projeto, promulgado em 10 de julho de 1934 na forma do Decreto nº 10.643.

O Código de Águas brasileiro está estruturado em três Livros: Águas em Geral e sua Propriedade; Aproveitamento das Águas; e Forças Hidráulicas, e Regulamentação da Indústria Hidroelétrica. Vários de seus princípios foram seguidos em legislações de diversos países. É pioneiro em matérias das atuais legislações ambientais. Seu art. 109 dispõe que "a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros". O § 2º do art. 36 estabelece que "o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem". Prevê a cobrança do uso dos recursos hídricos públicos e enuncia claramente o princípio poluidor-pagador. O art. 110 determina que "os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativos". Isto cerca de quarenta anos antes das primeiras legislações ambientais.

Sobre o aproveitamento das águas públicas, o Código assegura "o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água para as primeiras necessidades de vida" (art. 34) e permite "a todos usar de quaisquer águas públicas conformando-se com os regulamentos administrativos" (art. 36, "caput"). Dispõe que "as águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes" (art. 43, "caput") e que "a concessão para o aproveitamento das águas que se destinem a um serviço público será feita mediante concorrência pública, salvo nos casos em que as leis ou regulamentos a dispensem" (art. 44). Determina que, quando o uso depender de derivação, terá "em qualquer hipótese preferência a derivação para o abastecimento de populações" (art. 36, § 1º) e que "a concessão, como a autorização, deve ser feita sem prejuízo da navegação", salvo nos casos que prevê (art. 48). Estabelece que "em regulamento administrativo se disporá sobre as condições de derivação, de modo a se conciliarem quanto possível os usos a que as águas se prestam" (art. 51, "caput" combinado com a alínea "a").

O Código de Águas dá ao aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e à regulamentação dos serviços de energia elétrica um tratamento mais aprofundado, desproporcional ao que concede à gestão dos recursos hídricos em geral. Essa assimetria favoreceu a hipertrofia do setor de energia elétrica, levando à implementação do Código sob a ótica da energia hidrelétrica. Em geral, os dispositivos que não dissessem respeito a essa indústria, ou pudessem prejudicar seus interesses, não foram regulamentados e deixaram de ser aplicados.

No período entre a promulgação do Código de Águas e a Constituição de 1988, outros ramos legais ocuparam-se dos recursos hídricos, destacando-se:

- o Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 1965, que trata da preservação das margens dos cursos de água;

- a Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979, que "dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências", cujo texto está hoje totalmente inadequado ao quadro constitucional e institucional vigente;

- a legislação ambiental trata da preservação dos recursos hídricos como fatores ambientais que são, como é o caso da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, e da regulamentação dela derivada; de acordo com a Lei nº 6.938 de 1981, a qualidade da água no meio natural é regulamentada por intermédio de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA, em especial quanto ao enquadramento dos cursos de água segundo seus usos preponderantes atuais ou potenciais.

Com quase setenta anos, o Código de Águas permanece válido, apesar de diversos dispositivos seus não haverem sido regulamentados e de que conceitos, como o das águas particulares ou privadas não estarem de acordo com a atual Constituição Federal. A visão de longo prazo que orientou sua elaboração o mantém atualizado, necessitando apenas de atualizações e complementações para atender à Constituição de 1988 e regulamentar a gestão dos recursos hídricos numa abordagem independente de usos específicos.

3 – RECURSOS HÍDRICOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

A atual Constituição da República Federativa do Brasil contém vários dispositivos sobre recursos hídricos. Estão nos Capítulos II e III do Título III, que tratam da União e dos Estados Federados, respectivamente, e no Capítulo I do Título VII, que estabelece os Princípios Gerais da Atividade Econômica. Dispõem sobre o domínio das águas, seu aproveitamento e as competências legislativa e administrativa das três esferas do Poder Público.

A Constituição considera de **domínio público** todas as águas, preceituando que:

a) "**são bens da União** os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais" (art. 20, "caput" combinado com o inciso III);

b) "incluem-se entre os **bens dos Estados** as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União" (art. 26, "caput" combinado com o inciso I);

c) "são **bens da União** os potenciais de energia hidráulica" (art. 20, "caput" combinado com o inciso VIII); e "... os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União ..." (art. 176, "caput").

Observe-se que no Brasil **não existem águas particulares ou privadas**, com domínio ligado à propriedade da terra. Não existem, também, recursos hídricos de domínio dos Municípios.

Quanto a usos específicos dos recursos hídricos, a Constituição se limita aos potenciais de energia hidráulica, determinando que:

a) compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, "caput" combinado com o inciso XII, alínea "b");

b) o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas" (art. 176, "caput" combinado com o § 1º).

Apesar de a Constituição Federal atribuir privativamente à União competência para legislar sobre águas (art. 22, inciso IV), várias constituições estaduais apresentam dispositivos sobre recursos hídricos. As dos Estados do Amapá, Amazonas, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e a do Distrito Federal prevêem a criação de sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos. As de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul determinam a elaboração de planos estaduais de recursos hídricos. As de Alagoas, Bahia, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul contêm dispositivos sobre a cobrança do uso do recurso e a do Rio Grande do Sul sobre critérios de outorga. As Constituições do Acre, Rondônia, Roraima, Maranhão e Santa Catarina são as que menos se estendem sobre a matéria.

4 – O SISTEMA FEDERATIVO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A Constituição brasileira nunca se refere a "bacia hidrográfica", mas sempre a águas e corpos hídricos (lagos, rios e quaisquer correntes de água, águas superficiais e subterrâneas).

Inicialmente, deve-se ressaltar que as águas consideradas bens da União são, de certa forma, residuais. Deve-se ler o conjunto dos artigos 20, inciso III, e 26, inciso I, como: **todas as águas são bens dos Estados, exceto os lagos, rios e quaisquer correntes de água situados em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham**. Pertencem aos Estados, portanto, a maioria absoluta das nascentes e dos pequenos e médios corpos de água e a totalidade dos aqüíferos subterrâneos. À União cabe administrar as águas dos grandes rios e aquelas acumuladas em lagos formados por barragens edificadas com recursos dela originários, como o são boa parte dos reservatórios das grandes usinas hidrelétricas e dos açudes nordestinos.

As razões para que a Constituição considere como bens dos Estados a maioria das águas estão correlacionadas com o **Princípio Federativo**. É que não há como dissociar a gestão dos recursos hídricos, no conceito de bacia hidrográfica, da gestão do território e, portanto, das políticas agrícola, industrial e urbana, entre outras, formuladas e implementadas no âmbito dos governos estaduais. A gestão da bacia hidrográfica é parte, assim, da gestão do território. E a gestão do território pelos respectivos Estados é condição essencial para a existência da Federação, cláusula pétrea de nossa Constituição Federal.

As águas de domínio da União resumem-se, portanto, aos corpos hídricos especificados no inciso III do art. 20 da Constituição Federal, obviamente separadas dos territórios das bacias hidrográficas. Isto tem, também, suas razões técnicas e logísticas. Em primeiro lugar, os cursos principais dos corpos de água que banham mais de um Estado, bem como os que procedem ou vão para outros países, relacionam-se com competências específicas da União, entre as quais assinalamos:

- manter relações com estados estrangeiros (art. 21, I); e
- a navegação fluvial e o sistema portuário marítimo e fluvial (art. 21, XII, "c" e "f").

A gestão dos "rios internacionais" envolve negociações do Brasil com os países que os compartilham sobre assuntos os mais diversos. São os casos do rios Paraná, Uruguai, Solimões/ Amazonas e Madeira, entre outros. Os cursos principais dos grandes rios, por outro lado, constituem, em muitos casos, vias navegáveis que ultrapassam as divisas estaduais, constituindo, assim, objetos de interesse nacional que se sobrepõem aos estaduais e locais.

Em segundo lugar, embora não esteja explícito no texto constitucional, o domínio da União sobre os corpos de água discriminados no inciso III do art. 20 visa encaminhar – obrigar até – que haja esforços conjugados de todos os entes da Federação no gerenciamento dos recursos hídricos, mediante ações de interesse comum a todos os cidadãos brasileiros. Essas ações conjuntas, no entanto, devem respeitar a autonomia administrativa dos Estados, expressa no "caput" do art. 18 da Constituição:

> *"Art. 18. A organização político-administrativa da república Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,* ***todos autônomos****, nos termos desta Constituição."*

Outro ponto importante a observar é que a Constituição não relativiza a posse das águas como bens dos Estados ou da União. As águas pertencentes aos Estados são destes em sua plenitude, sem nenhuma restrição ou condicionante. O mesmo ocorre com a parcela das águas designadas como bens da União, a qual não depende da anuência dos demais entes da Federação para delas dispor.

Esse ponto constituiu o "nó górdio" das negociações e votações em torno do projeto de Lei que deu origem à Lei nº 9.433 (Lei das Águas), de 8 de janeiro de 1997. Esta Lei estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, atendendo determinação do inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. É que existiam (e podem ainda existir) uma série de incompatibilidades entre a obrigação de estabelecer um sistema nacional de gerenciamento para um recurso natural cuja posse é dividida entre duas esferas distintas da Federação. Esta é a razão do texto da Lei 9.433/97 ter sido intensamente discutido no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara dos Deputados, durante seis anos (entre 1991 e 1996) e só aprovado após consenso entre o Governo Federal e os governos estaduais.

A solução colocada na forma da Lei 9.433/97 foi o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos, com princípios e normas gerais sobre prioridades de utilização, outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos e com orientações, também gerais, sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Pelo texto da Lei, União, Estados e Distrito Federal mantêm grau de liberdade bastante amplo para organizar a gestão das águas sob seus domínios, dentro das normas gerais estabelecidas.

A compatibilização de ações e a cooperação entre União, Estados e Distrito Federal ficaram engendradas nas competências e na composição dos órgãos colegiados do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: os Comitês de Bacias Hidrográficas, os conselhos de recursos hídricos dos Estados e do Distrito Federal e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. No nível das bacias hidrográficas, a execução fica, preferencialmente, a cargo das Agências de Água, organizadas pelos comitês, também de acordo com diretrizes fixadas pela Lei nº 9.433/1997.

5 – LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997 – "LEI DAS ÁGUAS"

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, é dividida em quatro títulos:

- Da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- Das Infrações e Penalidades;
- e Das Disposições Gerais e Transitórias.

5.1 – Política Nacional de Recursos Hídricos

São **fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos**:

- a água é bem de domínio público, um recurso natural limitado e dotado de valor econômico;

- a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas e ser descentralizada, com participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;

- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A **Política Nacional de Recursos Hídricos** tem como **objetivos** assegurar:

- a disponibilidade de água, em quantidade e qualidade adequadas, à atual e às futuras gerações;

- que os recursos hídricos sejam utilizados de forma racional e integrada, inclusive para o transporte aquaviário, dentro do conceito de desenvolvimento sustentável;

- a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes de usos inadequados (ou não sustentáveis) dos recursos naturais.

São **diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos**:

- a gestão sistemática desses recursos, levando em conta sempre o binômio quantidade e qualidade, gestão esta adequada às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País e integrada com a gestão ambiental;

- o planejamento do uso dos recursos hídricos articulado com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a gestão dos recursos hídricos articulada coma gestão do uso do solo; e

- a integração da gestão das bacias hidrográficas com a gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Para atingir seus **objetivos**, a **Política Nacional de Recursos Hídricos**, de acordo com a Lei, pode dispor dos seguintes **instrumentos**:

- Planos de Recursos Hídricos, nacional, estaduais e de bacias hidrográficas;

- enquadramento dos corpos de água em classes, de acordo com os usos preponderantes das respectivas águas; outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

- cobrança pelo uso de recursos hídricos;

- compensação a Municípios; e

- Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Os **Planos de Recursos Hídricos** são planos diretores para fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a gestão desses recursos. A finalidade dos Planos de Recursos Hídricos é, em resumo, dar uma abordagem de longo prazo no planejamento da conservação e uso dos recursos hídricos, contemplando os vários fatores intervenientes, naturais, econômicos, culturais e políticos. Devem ter como conteúdo mínimo:

- o diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

- a análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

- o balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

- as metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

- as medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidas e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas;

- as prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

- as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e

- as propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

A elaboração dos Planos de Recursos Hídricos exigirá uma razoável integração de esforços entre os níveis federal, estadual e municipal do Poder Público, entre os setores usuários e a sociedade organizada em geral. Exigirá, assim como ocorreu durante a discussão do texto da Lei, que sejam superadas as incompatibilidades entre a divisão natural do território – em bacias hidrográficas – e a divisão política decorrente do sistema federativo.

O ideal seria que a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos começasse pelas sub-bacias e, a partir daí, fossem feitas consolidações para as bacias hidrográficas principais, para os Estados, para as Regiões e, ao final, para o País. Esta é, aliás, a ordem natural do sistema hidrográfico, que começa com as pequenas nascentes, os córregos e ribeirões para, enfim, formar os grandes rios cujas áreas de drenagem definem as grandes bacias hidrográficas, várias delas extrapolando os limites estaduais e até regionais.

Não se deve esperar que, num primeiro momento, sejam elaborados Planos de Recursos Hídricos rigorosamente coerentes e que contemplem todos os fatores envolvidos. Para serem efetivos, eles deverão passar por um processo interativo, com avaliações, revisões e aprimoramentos periódicos, incorporando sistematicamente as experiências que forem sendo adquiridas com as respectivas implementações.

É unanimidade entre o meio técnico e institucional que os Planos de Recursos Hídricos são fundamentais para a gestão adequada dos recursos hídricos. Sem eles, dificilmente a Política Nacional de Recursos Hídricos será implementada de fato.

O **enquadramento dos corpos de água em classes**, segundo os usos preponderantes da água, já é um instrumento previsto na legislação ambiental. Com base na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e no Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983, substituído pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA estabeleceu, pela Resolução nº 20 de 1986, a classificação dos corpos hídricos brasileiros, segundo os usos atuais ou potenciais de suas águas.

O enquadramento tem como objetivos assegurar que as águas sirvam para os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição dos recursos hídricos, mediante ações preventivas permanentes.

Para ser implementado como instrumento eficaz, o enquadramento do corpos de água depende do entrosamento e da compatibilização de visões e de objetivos na implementação das políticas de meio ambiente e de recursos hídricos nos níveis nacional e estaduais.

A **outorga de direitos de uso de recursos hídricos** é, talvez, o instrumento mais importante para o sucesso da Política Nacional de Recursos Hídricos. Como a água, pela Constituição, é considerada um bem público, como já visto, de domínio dos Estado ou da União, conforme o caso, a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece que, para dela fazer uso é necessária a outorga de direito pelo respectivo Poder Público.

A finalidade do sistema de outorga é possibilitar que seja feita a "contabilidade" da água disponível. Como, de acordo com a realidade presente e com o texto da Lei, a água é um bem escasso, seu uso tem de ser controlado e administrado, de modo a satisfazer, de forma continuada e sustentável, as necessidades da sociedade. Não há outra forma de resolver, ou administrar os crescentes conflitos pelo uso desse precioso recurso e de preservar o efetivo direito de todo cidadão ter acesso a ele.

Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público: a derivação ou captação de parcela de água de qualquer corpo hídrico e a extração de água de aqüífero subterrâneo para consumo final, incluindo o abastecimento público, e para insumo de processo produtivo (para uso industrial, como matéria-prima ou para processos auxiliares, como lavagem, resfriamento, produção de vapor, etc.); o lançamento

em corpo de água de esgotos e de outros resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, para diluição, transporte ou disposição final; o aproveitamento de potenciais hidrelétricos; e outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente na natureza.

Note-se que a Lei considera como uso da água, para efeito de outorga, o lançamento de esgotos sanitários e industriais, pois estes "consomem" certa quantidade de água do corpo hídrico em que são lançados, ao reduzir a qualidade dessa água e torná-la imprópria para outros usos. São também considerados como usos da água os aproveitamentos de potenciais hidráulicos (hidrelétricas), pois, para manter um determinado potencial de geração (de acordo com concessão para produzir energia), faz-se necessário manter uma vazão mínima de água disponível para acionar as turbinas, vazão esta que fica indisponível para outros usos consumptivos (como irrigação e industrial) à montante da usina.

É fundamental para a aplicação eficaz do mecanismo de outorga, entender-se o conceito de usuário da água implicitamente adotado pela Lei das Águas. Para efeito de outorga de direito de uso de recursos hídricos, usuário é aquele que faz uso da água existente na natureza, captando-a ou utilizando alguma de suas propriedades no próprio curso de água.

Para melhor entender esse conceito, tome-se o exemplo da utilização da água para abastecimento público urbano. Nesse caso, para efeito de outorga de direito de uso, o usuário é a entidade responsável pelo serviço público de abastecimento de água, seja ela uma autarquia ou departamento municipal, empresa estatal ou concessionária privada. O cidadão que recebe a água em seu domicílio é apenas um consumidor do serviço público de abastecimento de água e nada tem a ver com o direito de uso da água necessária para a efetivação desse serviço.

Outro exemplo óbvio é o do serviço público de geração de energia elétrica. Usuário, nesse outro caso, é a entidade que tem do Poder Público a concessão para explorar um potencial hidráulico, por meio de uma usina hidrelétrica, e não os consumidores da energia elétrica.

Esse conceito é fundamental para a aplicação do princípio de que a água é um bem escasso e de valor econômico. Se o concessionário do serviço público de abastecimento de água tem um quantidade desse recurso limitada pela outorga, terá de utilizá-la da maneira mais racional possível para atender aos seus usuários. Como terá de pagar de acordo com o volume captado, irá esforçar-se para reduzir perdas nos seus sistemas de adução, tratamento, reservação e distribuição de água, pois qualquer vazamento significará prejuízo.

Ao contrário, se cada consumidor de um serviço público de abastecimento de água ou de eletricidade fosse considerado usuário, as entidades responsáveis por esses serviços apenas repassariam os ônus inerentes às outorgas de direito de uso, além de um tremendo e provavelmente inexeqüível volume de trabalho e de custos burocráticos.

A Lei das Águas dispensa de outorga de direito pelo poder público o usos de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais do meio rural (residências de fazendas, sítios e chácaras e vilarejos), as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes (pequena indústria rural, lavoura irrigada de pequeno porte, aproveitamentos de pequenos potenciais hidráulicos, etc.) e as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes (§ 1º do art. 12). Esses casos, prevê a Lei, devem ser melhor definidos e especificados em regulamento.

O art. 13 da Lei das Águas determina que "toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso" ("caput") preservando-se o uso múltiplo dos recursos hídricos (parágrafo único).Este artigo reafirma a interdepedência dos instrumentos outorga de direitos de uso, Planos de Recursos Hídricos e enquadramento dos corpos de água.

A Lei prevê que a outorga de direito de uso de recursos hídricos será efetivada por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, no caso de águas de domínio da União, ou dos poderes executivos estaduais ou do Distrito Federal, no caso de água de domínio destes (art. 14). Ressalte-se que, no caso de águas subterrâneas, as outorgas serão sempre da competência dos Estados e do Distrito Federal, pois todos os aqüíferos subterrâneos são bens destes entes da Federação. Órgãos estaduais e do Distrito Federal poderão receber delegação do Poder Executivo Federal para conceder outorga de recurso hídricos de domínio da União (art. 14, § 1º).

A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, por prazo determinado ou definitivamente nos seguintes casos (art. 15):

- não cumprimento dos termos da outorga, como vazão máxima captada, qualidade e quantidade de efluentes lançados;

- não utilização dos direitos outorgados por três ou mais anos consecutivos;

- necessidade de destinar, em parte ou na totalidade, os recursos hídricos cujo direito de uso foi outorgado para atender situações de calamidade, incluindo aquelas resultantes de eventos climáticos adversos, como secas e inundações;

- necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental, como, por exemplo, as decorrentes da redução excessiva da vazão de água em um rio, a jusante de uma captação, e da poluição causada por um determinado lançamento de esgotos industriais;

- necessidade de se atender a usos prioritários e de interesse coletivo, para os quais não existam fontes alternativas de água, como o abastecimento público urbano;

- a necessidade de se manter a navegabilidade em um corpo de água, a qual pode determinar, por exemplo, a redução de captações para irrigação e para uso industrial e a redução da quantidade de energia gerada por uma usina hidrelétrica, seja para manter a profundidade em um lago, seja para manter eclusas funcionando.

O prazo máximo de qualquer outorga de direito de uso de recursos hídricos é limitado a trinta e cinco anos (art. 17). A outorga não caracteriza e nem implica em alienação ou transferência de propriedade dos recursos hídricos, permanecendo estes, em qualquer situação, como bens públicos (art. 18). Não há possibilidade, portanto, de o poder público efetuar a venda de recursos hídricos. Ao usuário destes é concedido apenas o direito de uso, por prazo limitado e sob determinadas condições e limitações quantitativas e qualitativas.

A **cobrança pelo uso de recursos hídricos** tem finalidades e condições bem definidas na Lei das Águas. São seus objetivos: "reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor", "incentivar a racionalização do uso da água"; e "obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos" (art. 19).

Podem ser cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga (art. 20), preceito que estabelece vínculo entre outorga e cobrança. Nesse ponto, deve-se remeter ao art. 35, que trata das competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ao qual, nos termos do inciso X, compete "estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso". O art. 37, por sua vez, em seus incisos V e VI, estabelece que são competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica "propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes" e "estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados".

A outorga e a cobrança, pelo menos quanto às águas de domínio da União, dependem, pois, de regulamentação técnica do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e de decisão do comitê da bacia hidrográfica onde se pretende implementá-las.

Parece essencial, portanto, que, antes de se implementar a obrigatoriedade de outorga e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, seja instalado o correspondente comitê de bacia hidrográfica. Pelo menos esta foi a intenção dos Congressistas que aprovaram a Lei das Águas. Essa exigência visa impedir que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos possa ser transformada em um simples tributo, em mais uma forma de arrecadação do Poder Público, sem nenhuma vinculação com a melhoria e conservação dos recursos hídricos. Com esta visão, a cobrança pelo usos dos recursos hídricos deve adequar-se às peculiaridades naturais e sócio-econômicas de cada bacia hidrográfica.

5.2 –Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

A Lei nº 9.433/1997 – Lei das Águas - criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos obedecendo determinação do inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. De acordo com o art. 32 da lei, são **objetivos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**:

- coordenar a gestão integrada das águas;
- arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**; a **Agência Nacional de Águas - ANA**; os **Comitês de Bacia Hidrográfica**; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e as **Agências de Água**.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por representantes:

a) dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos, cujo número não poderá exceder à metade mais um do total de mebros do Conselho;

b) indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;

c) dos usuários de recursos hídricos;

d) das organizações civis de recursos hídricos.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e tem como Secretário Executivo o Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

São **competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos**:

a) promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;

b) arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

c) deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

d) deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

e) analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

f) estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

g) aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos.

h) acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

i) estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Os **Comitês de Bacia Hidrográfica** são órgãos colegiados que podem ter como área de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica, uma sub-bacia hidrográfica (correspondente a um afluente de rio principal de uma bacia hidrográfica) ou um grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. Um Comitê de Bacia Hidrográfica deve ser composto por representantes:

a) da União;

b) dos Estados e dos Municípios cujos territórios se situem, total ou parcialmente, na sua área de atuação;

c) dos usuários dos recursos hídricos e das entidades civis de recursos hídricos de sua área de atuação.

Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, em suas áreas de atuação:

a) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

b) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

c) aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

d) propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

e) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

g) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Nos rios de domínio da União, os Comitês de Bacia Hidrográfica são criados por decreto do Presidente da República. Nos rios de domínio estadual, os comitês são criados conforme dispuserem as respectivas leis estaduais de recursos hídricos.

As **Agências de Água** foram concebidas para exercerem as funções executivas determinadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica. A criação de uma Agência de Água é deliberada pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos

Hídricos no caso de rio de domínio da União e pelo respectivo conselho estadual de recursos hídricos se o rio for de domínio estadual. A criação da agência está, também, condicionada à sua sustentabilidade financeira, mediante a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

No âmbito das respectivas áreas de atuação, **compete** às Agências de Água:

a) promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação e manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos e de seus usuários em sua área de atuação;

b) elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;

c) propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:

- o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;

- os valores a serem cobradas pelo uso de recursos hídricos;

- o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e

- o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo;

d) gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;

e) efetuar, mediante delegação do órgão público outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

f) analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;

g) acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;

h) celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências.

A Agência Nacional de Águas – ANA, crida pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 e instalada pelo Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, cabe executar, em nome da União, a Política Nacional de Recursos Hídricos. A Lei nº 9.984/2000 reserva ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos a função de "promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e **formular a Política Nacional de Recursos Hídricos**, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997" (art. 2º).

Compete à Agência Nacional de Águas – ANA (art. 4º):

a) supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;

b) disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;

c) outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º;

d) fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

e) elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei no 9.433, de 1997;

f) estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;

g) implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

h) arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei no 9.433, de 1997;

i) planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;

j) promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;

k) definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;

l) promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias;

m) organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

n) estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;

o) prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;

p) propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.

A criação da ANA significou, em certa medida, um retrocesso na abordagem de gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos proposta pela Lei das Águas, pois entre suas competências estão várias das funções que deveriam ser exercidas pelas Agências de Água. Entre as causas desse retrocesso, estão:

- a dificuldade de articulação do Poder Público com a sociedade para a formação e implementação dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

- a urgência em se implementar medidas destinadas a evitar ou reduzir a degradação de recursos hídricos e de encaminhar a solução de conflitos de uso;

- a "cultura" ainda resistente em boa parte da administração pública brasileira, em todos os níveis, de gestão de usos específicos dos recursos hídricos, em detrimento do uso múltiplo destes;

- a impossibilidade de organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica sem o apoio financeiro, técnico e logístico do Governo Federal na grande maioria das bacias hidrográficas.

Em sua curta existência, a ANA já mostra resultados importantes, como a instituição do "programa de compra de esgoto tratado" e o grande acordo em torno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, envolvendo os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Por intermédio da ANA foram também encaminhadas a criação dos comitês de várias as bacias hidrográficas, entre as quais as dos rios São Francisco, Paraná e Paranaíba (afluente do Paraná). Foram também retomados os trabalhos de gerenciamento da rede hidrometereológica brasileira, antes administrada pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, extinto em 1997.

Ressalte-se que boa parte das competências atribuídas à ANA já vinham sendo desenvolvidas pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. A criação da ANA levou, portanto, a ajustes e atritos no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

6 – O QUE FALTA PARA LEGISLAR

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, ainda tem de ser complementada em diversos pontos, entre os quais destacamos:

- organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em especial a configuração jurídica das Agências de Água;

- os critérios e procedimentos técnicos e administrativos para outorga de direito e cobrança pelo uso de recursos hídricos, incluindo a diluição de esgotos urbanos e industriais;

- a definição de situações e da sistemática para o racionamento do uso de recursos hídricos.

A regulamentação desse e de outros pontos importantes está proposta no Projeto de Lei n° 1.616, de 1999, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, de cujo conteúdo destacamos:

- a sistemática de outorga do direito de uso de recursos hídricos, discriminando os usos para os quais é necessária outorga, os procedimentos administrativos mínimos, os prazos de validade das outorgas e os casos em que estas podem ser suspensas ou sofrer restrições;

- o detalhamento dos critérios e procedimentos para outorgas de direito de uso de recursos hídricos para diluição de esgotos ou resíduos líquidos e para o aproveitamento de potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica;

- detalhamento dos casos em que é possível a cobrança pelo uso de recursos hídricos, autorizada por bacia hidrográfica a partir de propostas dos respectivos comitês de bacia hidrográfica, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

- regime de racionamento do uso dos recursos hídricos, tema novo no campo legislativo, propondo regras mínimas para atuação dos órgãos gestores desses recursos em casos de insuficiência de água para atendimento pleno das vazões outorgadas; o projeto propõe que as medidas de racionamento serão implementadas pelos órgãos federais e estaduais investidos do poder de outorgar direitos de uso de recursos hídricos, em conformidade com o domínio dos corpos hídricos onde se fizerem necessárias;

- caracterização das Agências de Água, previstas na Lei 9.433/97 como executoras das políticas formuladas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, estabelecendo que estas deverão ser constituídas, preferencialmente, com natureza jurídica de fundação, com existência por prazo indeterminado e sem fins lucrativos;

- alteração da denominação das "Agências de Água" para "Agências de Bacia", com o objetivo de evitar confusão com a Agência Nacional de Águas.

Cabe lembrar que, pelo fato do domínio das águas ser dividido, pela Constituição Federal, entre União e Estados, algumas das disposições proposta pelo Projeto de Lei nº 1.616, de 1999, terão validade apenas para o gerenciamento dos corpos de água de domínio da União.

O **Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH** - vem, mais recentemente, assumindo suas competências normativas de forma mais regular e eficaz, regulamentando aspectos específicos da gestão dos recursos hídricos.

No âmbito do CNRH foi formada uma câmara técnica específica para acompanhar a elaboração do **Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH**, cuja primeira versão está em boa parte concluída. O PNRH, será o passo fundamental para a implementação plena da Política Nacional de Recursos Hídricos, pois a partir dele teremos uma primeira visão geral das disponibilidades, características, carências e conflitos em torno dos recursos hídricos brasileiros, podendo, a partir daí, definir prioridades e linhas de atuação mais condizentes com a realidade.

7 – A DISTÂNCIA ENTRE LEI, A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E AS AÇÕES

Podemos afirmar que a legislação brasileira relacionada com a gestão dos recursos hídricos é tão avançada e contém instrumentos tão ou mais atuais do que a da maioria dos países mais desenvolvidos. As diferenças estão relacionadas com o sistema de organização política do país, se federativa ou unitária, e com a maior ou menor disponibilidade de recursos hídricos.

A grande diferença entre o Brasil e outros países em que a gestão dos recursos hídricos é mais avançada está na organização institucional e na disponibilidade de recursos humanos e financeiros.

Não há dúvidas de que o Brasil dispõe, no âmbito federal, de um completo e adequado ordenamento jurídico ambiental. No entanto, as condições organizacionais disponíveis para implementar e fazer cumprir as determinações legais são, no mínimo, precárias.

A primazia absoluta que os governos vêm dando, ao longo de nossa história, ao desenvolvimento econômico, tem colocado as questões ambientais longe das prioridades nacionais. A preservação dos recursos hídricos e, atrelada a ela, dos solos, insere-se nesse quadro.

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, é considerada mundialmente um exemplo de excelência legislativa, atendendo amplamente a Agenda 21 em termos de gestão e preservação das águas. No entanto, passados quase sete anos de sua vigência, dela pouco foi implementado.

A Agência Nacional de Águas conseguiu implementar, como primeira experiência, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, visando, como determina a Lei, obter dinheiro para investir na recuperação e preservação das águas dessa bacia. A cobrança foi aprovada pelo Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul, em consenso dos usuários de suas águas. No entanto, os recursos arrecadados estão contingenciados no Orçamento Geral da União, como se esta cobrança fosse um imposto comum, ignorando os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (crimes ambientais), prevê penas severas para quem polui a água e o solo, penas, aliás, mais duras do que as previstas nas leis de outros países. No entanto, os serviços municipais de água e esgotos e as empresas estaduais de saneamento continuam a lançar a maioria absoluta dos esgotos sanitários coletados, sem tratamento, nos cursos de água,

tornando-os imprestáveis para quaisquer usos. Desobedecendo o mesmo artigo, a disposição de lixo em lixões, em terrenos baldios e em cursos de água continua sendo a prática mais comum na maioria dos Municípios brasileiros.

A Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, obriga o recolhimento das embalagens de agrotóxicos, medida que já foi implementada em algumas regiões do País. No entanto, as embalagens estão sendo acumuladas em depósitos, sem definição de destino e de forma de destruição.

Os órgãos ambientais federal e estaduais, via de regra, são mal equipados, com quadros técnicos e de fiscalização deficientes e de baixa qualificação, coerentes com os baixos salários pagos e com a falta de perspectivas de realização profissional.

Há uma enorme distância entre as políticas de desenvolvimento econômico relacionadas com a utilização do território nacional e as políticas ambientais. A expansão da fronteira agrícola na Amazônia Legal é um exemplo dessa incoerência. Festeja-se o aumento da produção de grãos em Mato Grosso, por exemplo, ao mesmo tempo em que se noticia a intensificação das queimadas na mesma região, ignorando-se que estes são fatos intimamente relacionados, pois não há como aumentar a área plantada sem desmatamento.

Na maior parte do Brasil, não há qualquer fiscalização, seja corretiva ou preventiva, no sentido de fazer cumprir as disposições do Código Florestal, de preservar as áreas de vegetação natural ao longo dos cursos de água e em terrenos de forte declividade.

Em resumo, a legislação ambiental brasileira, em particular a de gestão dos recursos hídricos, se efetivamente aplicada, seria adequada à preservação das nossas águas. No entanto, há uma enorme defasagem entre os conteúdos das leis e os recursos que a sociedade dispõe para implementá-las.

NOTAS DE REFERÊNCIA

[1] Trabalho elaboradao para subsidiar a participação do Deputado Aroldo Cedraz na "III Reunión de Parlamentarios de Centoamérica y el Caribe", realizado na Ciudad de Panamá – Panamá, nos dias 27 e 28 de novembro de 2003.

[2] Proporções referentes às vazões médias plurianuais dos rios; não refletindo as variações estacionais.

2003_6781