

A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI 9.433/97) E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

Juliana Ferraz da Rocha Santilli

Promotora de Justiça Adjunta do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e membro do Conselho Diretor do Instituto Socioambiental

1. INTRODUÇÃO - VISÃO GERAL

1.1. RECURSOS HÍDRICOS E ÁGUAS

Antes de mais nada, cabe indagar: existe distinção entre os termos *recursos hídricos e águas* ? Para alguns especialistas, o termo *recursos hídricos* deve ser empregado apenas quando se tratar de questões atinentes ao uso, adotando-se a segunda denominação quando, ao se tratar das *águas* em geral, forem incluídas aquelas que não devem ser usadas por questões ambientais. Ou seja, sempre que a proteção ambiental das *águas* for considerada, o termo *águas* deve ser substituído por *recursos hídricos*.¹

1.2. DISTRIBUIÇÃO DAS ÁGUAS NO MUNDO E NO BRASIL

A distribuição global de água no mundo evidencia a necessidade de políticas nacionais e internacionais de gerenciamento e controle de seu uso: 97,5% da água existente no mundo é salgada, e 2,5% doce, sendo que, destes 2,5%, apenas 0,3%, correspondente à água doce de rios e lagos, é renovável. O restante está nas calotas polares e glaciares, gelo e neve nas montanhas (69%)²

Por outro lado, a disponibilidade da água foi reduzida, por habitante,

1 IRACHANDE, Aninho M. e CHRISTOFIDIS, Demetrios. *A legislação e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Gestão das águas*. Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disciplina: Gestão Ambiental. 1997.

2 SHIKLOMANOV, Igor. *World Fresh Water Resources*. In *Water in crisis: a guide to the world's fresh water resources*, Peter H.Gleick, ed.1993, citado pelos autores referidos na nota acima.

em 60% nos últimos 50 anos. Atualmente, 60 países já vivem em guerra pela água, afetando cerca de 232 milhões de pessoas³.

O Brasil tem uma situação relativamente privilegiada, possuindo uma extensa rede hidrográfica, com seis grandes bacias: Amazonas, Tocantins, São Francisco, Paraná, Paraguai e Uruguai, além de condições climáticas que asseguram chuvas abundantes e regulares em boa (embora não toda) parte do país. O Brasil dispõe de 15% da água doce existente no mundo. Dos 113 trilhões de metros cúbicos de água disponíveis para a vida terrestre, 17 trilhões estão em território brasileiro⁴.

1.3. POLUIÇÃO DAS ÁGUAS

Não obstante a relativa abundância dos recursos hídricos brasileiros (em grande parte de seus Estados), a sua qualidade tem sido comprometida por diversas formas de poluição: lançamento de esgotos domésticos não tratados, de efluentes industriais, contaminação por agrotóxicos, mercúrio de garimpos, derramamentos de óleo, etc.

Para se ter uma idéia, dos 110 milhões de brasileiros residentes em centros urbanos, apenas 40 milhões dispõem de redes de esgoto. Destes, uma minoria de 4 milhões têm seus esgotos tratados, antes de a água retornar ao leito dos rios. Os habitantes das cidades despejam 10 bilhões de litros de esgoto por dia, no solo ou nos cursos de água⁵. A poluição hídrica ocasiona também graves problemas de saúde pública, sendo a água contaminada um

3 Dados da Secretaria de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente.

4 EMBRAPA. *Atlas do Meio Ambiente do Brasil*, ed. Terra Viva. 1992.

5 *Atlas* já citado acima.

dos principais veículos de doenças como o tifo e a cólera. Usos inadequados do solo por atividades econômicas, como a agropecuária e a mineração, são também responsáveis por processos erosivos e de assoreamento dos rios, com impactos negativos sobre a fauna aquática⁶.

Por outro lado, o Brasil é titular de 1/3 do desperdício universal da água tratada e encanada, atingindo um percentual de 40%. Dispõe de mais de 100 mil cursos d'água, todos poluídos em algum grau. Para se ter uma idéia, 50% das praias brasileiras estão contaminadas por esgotos, vazamentos de petróleo ou lixo tóxico⁷.

A poluição das águas acarreta graves problemas de saúde pública. 72% dos leitos hospitalares são ocupados por pacientes vítimas de doenças transmitidas através da água. Pesquisa realizada em SP⁸ pela Fundação Nacional de Saúde, em conjunto com a Fundação Estadual de Análise de Dados, mostra que as doenças associadas à falta de saneamento básico mataram no Brasil, em 1998, mais do que todos os homicídios daquele ano na região metropolitana de São Paulo, onde se concentra a maioria das mortes violentas no país. Naquele ano, 29 pessoas morreram por dia, no país, de doenças decorrentes de falta de água encanada, esgoto e coleta de lixo.

1.4. POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A necessidade de proteção das águas contra diversas formas de poluição e de uso inadequado se traduz em normas legais que pretendem planejar, regular e controlar a sua utilização, de acordo com padrões e critérios definidos através de uma Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e implementados através de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

6 FEMA. Divisão de Gestão de Recursos Hídricos. *Cartilha sobre Recursos Hídricos no Estado de Mato Grosso*. Cuiabá. 1997.

7 Dados da Secretaria de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente.

8 Publicado no jornal "Folha de São Paulo", de 16/07/2000.

A instituição de uma Política Nacional de Recursos Hídricos e a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, pela primeira vez na história do país, é o objetivo da Lei 9.433/97⁹.

Já a Lei 9.984, de 17/07/2000, criou a Agência Nacional de Águas – ANA¹⁰ – entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

2.1. FUNDAMENTOS LEGAIS, ELENCADOS NA LEI 9.433/97¹¹

Esta lei instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que, de acordo com o seu art. 1º, tem os seguintes fundamentos:

-
- 9 O **DECRETO Nº 2.612, DE 3 DE JUNHO DE 1998** regulamentou a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é composto por representantes: dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República relacionados com a gestão da água (sem exceder a metade mais um do total dos membros do Conselho) indicados pelos Comitês Estaduais; dos usuários dos RH; das organizações civis de RH.
 - 10 A ANA – Agência Nacional de Águas – é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, na sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A ANA encontra-se ainda em fase de estruturação.
 - 11 O Projeto de Lei 2.249/91 – que deu origem à Lei 9.433/97 – foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 1991, tendo sido relator na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias o deputado Fábio Feldmann, e, posteriormente, o deputado Aroldo Cedraz. O projeto sofreu inúmeras e profundas alterações em seu texto original, e só foi aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 1996. Depois de aprovação pelo Senado Federal, foi encaminhado ao Presidente da República, que o sancionou com 13 vetos.

2.1.1 A ÁGUA É UM BEM DE DOMÍNIO PÚBLICO

Toda água é insuscetível de apropriação privada e livre para o consumo humano, animal e para fins agrícola e industrial, segundo José Afonso da Silva¹². Prova disso é que as águas situadas em terras particulares devem seguir seu leito, não podendo ser retidas pelo particular como coisa de sua propriedade.

Paulo Affonso Leme Machado¹³ lembra que a característica relevante do conceito de “bem de domínio público” não é o fato deste pertencer à União ou aos Estados. Segundo ele, “a dimensão jurídica do domínio público hídrico não deve levar o Poder Público a conduzir-se como mero proprietário do bem, mas como gestor que presta contas, de forma contínua, transparente e motivada.” Trata-se do dever de prestar informações ao público, que a Lei 9.433/97 pretende assegurar através da criação de um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (art. 25 e seguintes), cujo funcionamento é regido pelo princípio básico de garantia de acesso aos dados e informações a toda a sociedade, e não apenas aos órgãos públicos.

Já Carlos Frederico Marés de Souza Filho¹⁴ entende que o Direito Ambiental fez avançar o conceito de “bens de interesse público”, paralelo à divisão tradicional dos bens jurídicos entre públicos e particulares. Segundo ele: “Todos os bens, materialmente considerados, sejam ambientais ou não, são públicos ou privados. Os ambientais, porém, independentemente de serem públicos ou privados, revestem-se de um interesse que os faz ter um caráter público diferente. A diferença está em que, seja a propriedade pública ou particular, os direitos sobre estes bens são exercidos com limitações e restrições, tendo em vista o interesse público, coletivo, nela existente.”

12 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros, 1998, p. 148.

13 Ob.cit., p 329 e seguintes.

14 MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Bens Culturais e Proteção Jurídica*, Porto Alegre, UE? 1997, p. 16.

Em síntese: a maior parte dos recursos hídricos (rios, lagos, etc.) são, inquestionavelmente, de natureza pública (e de domínio da União e dos Estados), mas ainda que se admitisse a existência de águas particulares, (entendimento que parece ter sido superado com a nova lei), estas teriam a sua utilização sempre condicionada e limitada pelo interesse público, como todos os bens ambientais.

2.1.2. A ÁGUA É UM RECURSO NATURAL LIMITADO, DOTADO DE VALOR ECONÔMICO

Trata-se da consagração, na lei, do entendimento de que os recursos hídricos são esgotáveis e vulneráveis. Maria Luiza Machado Granziera¹⁵ lembra que tal entendimento já é universalmente aceito, e foi explicitado na Declaração de Dublin, Irlanda, de janeiro de 92, que tratou de questões atinentes aos recursos hídricos.

A compreensão da água como bem de valor econômico e passível de cobrança pelo seu uso é recomendada pela própria Agenda 21 (resultado da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no RJ, em junho de 92).

A própria Lei 9.433/97, em seu art. 19, afirma que a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; – incentivar a racionalização do uso da água; – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Assim, serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga pelo Poder Público.

Maria Luiza Machado Granziera¹⁶ salienta que:

“O conceito de que “a água é grátis” está profundamente enraizado na cultura de alguns países. Não se costuma imaginar o trabalho e o custo agregado no armazenamento,

15 MACHADO GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito de Águas e Meio Ambiente*. São Paulo, Editora Ícone, 1993, pp 22 e seguintes .

16 Ob.cit., p.32.

captação, tratamento e distribuição da água, quando se abre a torneira de casa e dela verte água”.

Deve-se dizer, entretanto, que embora a Lei 9.433/97 tenha estabelecido, nos seus arts. 20 e seguintes, critérios para fixação de valores e sua aplicação prioritária, o sistema de cobrança pelo uso de recursos hídricos é muito recente, e ainda não foi devidamente regulamentado e implementado eficazmente no Brasil. De acordo com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos criado pela lei referida, as Agências de Água serão responsáveis pela cobrança em razão do uso de recursos hídricos.

2.1.3. A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DEVE SEMPRE PROPORCIONAR O USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS. EM SITUAÇÕES DE ESCASSEZ, O USO PRIORITÁRIO DOS RECURSOS HÍDRICOS É O CONSUMO HUMANO E A DESSEDENTAÇÃO DE ANIMAIS

Os dois fundamentos estão intimamente ligados e dizem respeito, basicamente, à tendência moderna de legislações nacionais e tratados internacionais de buscar um equilíbrio entre os diversos usos da água, estabelecendo-se as prioridades a partir das necessidades sociais vigentes.

Como se sabe, as águas se prestam a diversas utilizações, e os especialistas costumam classificar os usos da água em dois tipos: consuntivos e não-consuntivos¹⁷. Usos consuntivos são aqueles em que há o consumo efetivo da água e, conseqüentemente, seu retorno ao manancial é pequeno, inexistente, ocorre após muitos meses ou em condições de alteração de qualidade (exemplos: usos domésticos, dessedentação de animais, agricultura, irrigação, pecuária, empreendimentos industriais que usam água no processamento, etc.). Usos não-consuntivos são aqueles em que o consumo

17 IRACHANDE, Aninho M. e CHRISTOFIDIS, Demétrios. *A legislação e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Gestão das águas*. Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disciplina: Gestão Ambiental. 1997.

de água não ocorre ou é muito pequeno e a água permanece ou retorna ao manancial (exemplos: navegação, recreação, piscicultura, etc.).

A lei nacional optou por estabelecer uma utilização preferencial em caso de escassez (para consumo humano e dessedentação de animais), embora não deixe de reconhecer outros usos necessários, dependentes de outorga pelo Poder Público.

O Código de Águas, como já dito, embora tenha enfatizado o uso dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, contém dispositivos que buscam um equilíbrio nos usos múltiplos das águas. Assim é que o seu art. 143 estabelece que, em todos os aproveitamentos de energia hidráulica, devem ser satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais, tais como: alimentação e necessidades das populações ribeirinhas, salubridade pública, navegação, irrigação, proteção contra inundações, conservação e livre circulação dos peixes e escoamento.

2.1.4 A BACIA HIDROGRÁFICA É A UNIDADE TERRITORIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E A ATUAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Trata-se da adoção do princípio (já consagrado em diversas leis estaduais, como a Lei 7.663/91, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo) de que a bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento das águas. Embora a Lei 9.433/97 não tenha estabelecido um conceito de bacia hidrográfica, é bem aceita a sua definição como a área total de drenagem que alimenta uma determinada rede hidrográfica¹⁸.

Maria Luiza Machado Granziera¹⁹ salienta que as bacias hidrográficas devem ser consideradas como um “todo indivisível”, e que a gestão dos

18 Definição do *Glossário de Ecologia*, Academia de Ciências do Estado de São Paulo, Publicação ACIESP nº 57.1987.

19 Ob.cit., p.25.

recursos hídricos deve inserir-se no âmbito da bacia hidrográfica natural e não no das fronteiras administrativas e políticas. Tal princípio também já tinha sido adotado, em 1968, pela Carta Européia da Água.

Paulo Affonso Leme Machado²⁰ também destaca que houve época em que se focalizava o recurso hídrico somente com respeito a determinado curso d'água, e que, modernamente, se vem dando enfoque relevante ao estudo global de um rio e seus afluentes, isto é, da bacia hidrográfica. Acrescenta que a idéia de bacia hidrográfica não se restringe só ao rio e aos cursos d'água que a ele afluem, mas pode atingir toda a região drenada por um único rio.

Vê-se, portanto, que a nova lei incorporou expressamente fundamento que encontra amplo respaldo na doutrina especializada e em princípios internacionais, embora a sua aplicação prática dependa de uma efetiva articulação entre representantes da União, Estados, DF, Municípios e usuários das águas e organizações civis (de ensino, pesquisa e dedicadas à defesa dos recursos hídricos e dos interesses coletivos), integrantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica criados pela nova lei.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos instituído pela Lei 9.433/97 e têm, entre outras, as atribuições de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica e acompanhar a sua execução. Já os Planos de Recursos Hídricos deverão ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país.

2.1.5 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DEVE SER DESCENTRALIZADA E CONTAR COM A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO, DOS USUÁRIOS E DAS COMUNIDADES

Vários tratados e declarações internacionais (em especial a Declaração de Dublin, Irlanda, de 1992) já recomendavam expressamente a

20 Ob.cit., p.290.

descentralização na administração dos recursos hídricos, de forma a proporcionar uma parceria entre os órgãos públicos, privados e cidadãos interessados no aproveitamento e conservação das águas. A Constituição de São Paulo também já estabelecia, entre seus objetivos, a “gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da bacia hidrográfica”.

A lei 9.433/97 procura criar alguns mecanismos institucionais de participação dos cidadãos e comunidades usuárias de recursos hídricos, incluindo seus representantes no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e nos Comitês de Bacia Hidrográfica, que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Saliente-se que a participação de órgãos públicos nestes colegiados é legalmente limitada à metade do total de representantes, de forma a proporcionar, pelo menos em tese, uma representação minimamente equitativa de Estado e sociedade.

É fundamental que, para uma participação cidadã efetiva na definição de políticas públicas atinentes aos recursos hídricos, o Poder Público permita o livre e amplo acesso público a informações, o que, em tese, se pretende fazer através da criação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, cujo acesso estaria garantido à sociedade.

2.2. OUTROS FUNDAMENTOS

Finalmente, outros princípios aplicáveis à água são consagrados pela legislação brasileira, ainda que não incluídos expressamente no rol de fundamentos da Lei 9.433/97. Eles são lembrados por Maria Luiza Machado Granziera²¹. Vejamos.

21 Ob. cit., p. 36 e seguintes.

2.2.1. A MANUTENÇÃO DE UMA COBERTURA VEGETAL É ESSENCIAL À CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Duas leis de proteção ambiental brasileiras determinam (explicitamente) tal entendimento: 1) o Código Florestal (Lei 4.771/65, com alterações introduzidas principalmente pela Lei nº 7.803/89), que, em seu art. 2º, considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água (- *os parâmetros para determinação da cobertura vegetal protegida variam conforme a largura do curso d'água*), ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, nas nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados “olhos d'água”, qualquer que seja sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 metros de largura e nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. 2) a Lei 7.754/89, que considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural existentes nas nascentes dos rios.

2.2.2. ENTENDIMENTO DA ÁGUA A PARTIR DO BINÔMIO QUANTIDADE/QUALIDADE

Embora a Lei 9.433/97 não tenha incluído este princípio no seu art.1º, onde elenca os seus fundamentos, parece inegável a sua incorporação em outros dispositivos. Vejamos. Já no art. 2º, está entre os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos”(I). Entre as diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, está: “a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade”. Finalmente, o art. 11 estatui que “o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

2.2.3. A ÁGUA NÃO TEM FRONTEIRAS. É BEM COMUM QUE IMPÕE UMA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.

Este princípio se aplica mais especificamente aos rios internacionais, que, por separarem ou atravessarem mais de um Estado, exigem um regime legal específico que contemple os direitos e obrigações dos Estados soberanos envolvidos e regulamente o uso compartilhado de recursos hídricos²².

2.3 DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

2.3.1. OBJETIVOS

De acordo com o art.2º da Lei 9.433/97, são objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequados dos recursos naturais (catástrofes como enchentes, inundações, etc.)

Vê-se que o conceito de “desenvolvimento sustentável” (que tem várias definições, mas traduz basicamente a idéia de utilização dos recursos naturais de forma adequada e racional, que não comprometa sua utilização por futuras gerações) tem sido cada vez mais incorporado na legislação ambiental brasileira.

A própria Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, assegura a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-

22 Sobre o uso compartilhado de recursos hídricos internacionais, recomendo a leitura do excelente estudo realizado por MACHADO GRANZIERA, Maria Luiza, na Ob. já cit., p.65 e seguintes, em que toma como exemplo o Tratado Brasil-Argentina, para o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados dos trechos limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente, o rio Pepiri-Guaçu.

lo para as presentes e futuras gerações. A nova lei está em sintonia com outros instrumentos legais nacionais e internacionais que pretendem assegurar a integridade e sustentabilidade a longo prazo dos recursos naturais, estabelecendo limitações e restrições ao seu uso e exploração. Afasta-se, portanto, da concepção legal anterior de viabilizar apenas o seu aproveitamento com fins econômicos, e, de priorizar as demandas do setor elétrico em detrimento dos demais usos da água. Merecem ser salientados também a abertura de maior espaço de atuação institucional para a sociedade civil, associada à tentativa de superar uma visão compartimentalizada do meio ambiente, com a adoção de uma perspectiva de gestão integrada, através da articulação de ações dos agentes sociais envolvidos (Poder Público, Federal, Estadual e Municipal, usuários e sociedade civil)²³.

2.3.2. DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

De acordo com a Lei 9.433, de 8/01/97, são diretrizes gerais de ação, para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; III - integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; VI - integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Vê-se que estas diretrizes estão intimamente relacionadas com os fundamentos e objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, orientada basicamente para a necessidade de assegurar às futuras gerações a disponi-

23 SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO. *Recursos Hídricos: Histórico, Gestão e Planejamento*. São Paulo, 1995.

bilidade dos recursos hídricos pela sua utilização atual de forma racional. A premissa básica é de que a água é necessária em todos os aspectos da vida, e que a escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos exigem o planejamento e a gestão integrada desses recursos, o que a Lei 9.433/97 procura consolidar.

A Agenda 21, em seu Capítulo 18, recomenda como meta a ser cumprida, até o ano 2.000, o estabelecimento de estruturas institucionais e instrumentos jurídicos apropriados visando a “assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água”. Também estabelece a Agenda 21 que “O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e bem econômico e social cujas quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização”.

2.4. DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

De acordo com o art. 5º da Lei 9.433/97, são eles: - os Planos de Recursos Hídricos; - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos²⁴.

2.4.1. PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

São planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos (art. 6º).

24 Foi vetada pelo Presidente da República a inclusão, no texto da lei, de outro instrumento: a compensação a municípios. Foi também vetado todo o capítulo que tratava do rateio dos custos das obras de uso múltiplo, interesse comum ou coletivo. Prevvia o Projeto de Lei 2.249/91 que “as obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados por todos os seus beneficiários diretos”.

São planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo: - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; - balanço entre as disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas; - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. (art. 7º)

De acordo com o art. 8º, os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país.

Duas críticas básicas têm sido feitas por especialistas²⁵. A primeira é o fato de que os Planos de Recursos Hídricos foram privados (em função de vetos presidenciais) da definição das “responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos”, bem como do “cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associado a medidas, programas e projetos”. Sem tais previsões, os Planos de Recursos Hídricos teriam perdido todo ou muito do seu potencial de efetivação das medidas, programas e projetos formulados, passando a figurar como mera planificação teórica. No final dos anos 70, foram criados os comitês de estudos integrados das principais bacias hidrográficas brasileiras, que, apesar de planejarem importantes medidas no âmbito das respectivas bacias, eram desprovidos tanto de autoridade para a definição de responsabilidades como para o aporte de recursos financeiros que viabilizassem as medidas propostas, fracassando tais comitês em seus propósitos - argumentam os críticos dos vetos presidenciais.

25 MONTEIRO FINS, Klaus & MOREIRA ALVES, Clementina & DE BONIS, Alexandre. *A Lei Federal de Recursos Hídricos (Política e Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil) – Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental. Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, 1997.

A segunda crítica diz respeito à definição de que os planos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país. Isto levaria à elaboração de planos com áreas ou unidades territoriais divergentes, ou conflitantes, já que o conceito da divisão política de Estados não deve se sobrepor ao de bacia hidrográfica. Argumenta-se que, como no Brasil existem muitas bacias hidrográficas que abrangem mais de um Estado, tal planejamento fracionado, se não for bem integrado, pode ocasionar conflitos na administração das bacias hidrográficas que atingem mais de um Estado²⁶.

2.4.2. O ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES, SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

A Lei 9.433/97 estabelece, em seu art. 9º, que o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os seus usos preponderantes, visam a: I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a quem forem destinadas; II - diminuir os custos de combate à poluição, mediante ações preventivas permanentes. Em seu art. 10, atribui à legislação ambiental o estabelecimento das classes de corpos de água, instrumento fundamental ao controle da qualidade ambiental das águas.

Trata-se de uma medida inerente ao poder de polícia ambiental, que visa combater, de forma preventiva, a poluição das águas, através da avaliação dos níveis de qualidade das águas, a fim de estabelecer metas a serem atingidas segundo os usos (principais) a que se destinam.

Atualmente, o enquadramento é feito pela Resolução CONAMA nº 20/86, que, afirma, em seu terceiro considerando, que “o enquadramento dos corpos de água deve ser baseado não necessariamente no seu estado atual, mas nos níveis de qualidade que deveriam possuir para atender às necessidades das comunidades”. Também o art. 13 da Lei 9.433/97 estabe-

26 Ob. cit., p.217.

lece que toda outorga de direitos de uso dos recursos hídricos deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado.

A Resolução CONAMA 20/86 estabelece nove classes de uso preponderante, sendo cinco para as águas doces, duas para as águas salobras e duas para as salinas. Segundo o IBAMA, “o enquadramento nessas classes é um instrumento de planejamento ambiental, pois estabelece o nível de qualidade (ou classe) a ser alcançado e/ou mantido em um segmento de corpo de água ao longo do tempo. Em função disso, são estabelecidos limites de lançamento de resíduos. A sistemática preconizada é que o IBAMA (rios federais) ou o órgão estadual de meio ambiente (rios estaduais) enquadrem as águas, ouvidas entidades públicas e privadas interessadas. Em função disso, serão estabelecidos programas de controle da poluição para que os cursos de água atinjam as classes respectivas”²⁷.

De acordo com a Lei 9.433/97, compete às Agências de Água propor aos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio (federal) destes (art. 44, XI, a).

Maria Luiza Machado Granziera²⁸ chama atenção para o fato de que:

“independentemente dos inúmeros conceitos doutrinários e legais de poluição hídrica, o enquadramento de corpos de água, de acordo com a classificação da qualidade das águas, tendo em vista seu uso preponderante, indiretamente redefine poluição hídrica, que passa a ser qualquer estado, da qualidade das águas, pior do que as estabelecidas. Isso, evidentemente, facilita sobremaneira, em processos judiciais, ou em nível administrativo, a constatação da ocorrência de poluição. Em consequência disto, pode-se considerar poluente qualquer efluente que conduza a qualidade das águas a condições piores do que as fixadas”.

27 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL, IBAMA, *Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, Aspectos Conceituais e Metodológicos*, Brasília, 1995, p.129 e seguintes.

28 Ob.cit., p. 60 e seguintes.

2.4.3. OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

O art. 21 da Constituição Federal prevê, em seu inciso XIX, entre as competências da União, “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e *definir critérios de outorga de direitos de seu uso*”.

A outorga é uma autorização que o poder público concede, sob condições e prazo determinados, para que alguém explore economicamente atividade relacionada a água. De acordo com o art. 11 da Lei 9.433/97, o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Pelo art.12, estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamentos dos potenciais hidrelétricos (OBS: A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, de acordo com o par. 2º);

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Já o par. 1º do art. 12 enumera as hipóteses de usos de recursos hídricos que independem de outorga pelo Poder Público (e, que, portanto, não estão sujeitos a cobrança). São eles:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

De acordo com o art. 13, 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.

A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes (art. 13, parágrafo único), e efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do DF, por prazo não excedente a 35 anos, renovável (art. 16). A outorga não implica na alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas no simples direito de seu uso (art.18).

O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao DF competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União (art. 14, par.1º).

De acordo com o art. 15, a outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias: - não cumprimento, pelo outorgado, dos termos da outorga; - ausência de uso por três anos consecutivos; - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental; - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

2.4.4. COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Segundo o art. 19, a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; - incentivar a racionalização do uso da água; - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos.

Constitui um dos próprios fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, elencado já no art. 1º, II, da Lei 9.433/97, a concepção de que a “água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. Entretanto, a cobrança pelo uso de recursos hídricos ainda depende de regulamentação legal para sua efetiva implantação pelo Poder Público.²⁹

Já o princípio da racionalização do uso da água (e também do uso do solo, do subsolo e do ar) é previsto também na Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 4º, VII, desta lei também prevê, entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, a “imposição” ao usuário da contribuição por utilizar recursos ambientais com fins econômicos. Trata-se, basicamente, da incorporação, pela legislação ambiental brasileira, do princípio do usuário-pagador, já consagrado em legislações de diversos países, das formas mais diversas.

Estão sujeitos a cobrança os usos de recursos hídricos que dependem de outorga do Poder Público (art. 20), já elencados no Capítulo anterior. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados os seguintes critérios (art. 21): - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação; - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

29 O único Estado do país que já iniciou a cobrança pelo uso de recursos hídricos é o Ceará, embora ainda de forma incipiente, e com valores muito reduzidos.

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados (art. 22): I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. De acordo com o par. 1º, a aplicação nas despesas previstas no inciso II é limitada a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado. Já o par. 2º estabelece que os valores arrecadados poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos cabe estabelecer os critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso (art. 35, X). Aos Comitês de Bacia Hidrográfica compete estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados (art. 37, VI). Às Agências de Água cabe efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, 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 e acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação (art. 41, III, IV e V).

2.4.5. SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

De acordo com a definição legal (art. 25 da Lei 9.433/97), o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados no Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, cujos princípios básicos de

funcionamento são a descentralização da obtenção e produção de dados e informações, a coordenação unificada do sistema e o acesso aos dados e informações, garantido a toda a sociedade. Seus objetivos são: reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil, atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional e fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos. Trata-se de instrumento que visa incorporar, definitivamente, à lei o princípio da transparência e publicidade na gestão dos recursos hídricos, indispensável a uma efetiva gestão compartilhada entre usuários, sociedade civil e Poder Público Federal, Estadual e Municipal.

2.5. DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

De acordo com o art. 29 da Lei 9.433/97, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal: I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência; III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional; IV - promover a integração da gestão hídrica com a gestão ambiental.

Já o art. 30 da Lei 9.433/97 estabelece que, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência: I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos; II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e no Distrito Federal; IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

De acordo com o art. 31, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico,

de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

O princípio da integração da gestão ambiental com a gestão de recursos hídricos é tido como fundamental pela maioria dos especialistas. Entre os principais fatores que alteram a qualidade das águas, está o uso inadequado do solo, principalmente pela agropecuária, mineração e urbanização em geral. A lei incorporou também a necessidade de articulação sistêmica e permanente entre os diversos setores institucionais afetos à gestão ambiental, sem o que se tornam desarticuladas e caóticas as políticas públicas disciplinadoras do uso e gestão dos recursos hídricos.

Conforme salientam Klaus Monteiro Fins, Clementina Moreira Alves e Alexandre de Bonis, o modelo de gerenciamento de recursos hídricos existente até agora no país tem levado ao parcelamento da gestão hídrica, de forma que vários segmentos ligados à água, como energia, irrigação e saneamento, promovem o seu gerenciamento particular dentro de suas particularidades³⁰. A gestão adequada às diversidades regionais do país (caracterizadas, a grosso modo, por problemas de quantidade ou escassez na região Nordeste e de qualidade dos recursos hídricos na região Sul), bem como a articulação da União com os Estados, para a gestão de recursos hídricos de interesse comum, são também premissas fundamentais ao novo modelo que a lei pretende implantar.

2.6. SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

2.6.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CF

Em seu artigo 21, XIX, a CF estabelece ser da competência da União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”, e a Lei 9.433/97 veio justamente cumprir este mandamento constitucional, suprimindo lacuna legislativa existente até então.

30 MONTEIRO FINS, Klaus & MOREIRA ALVES, Clementina & DE BONIS, Alexandre. “A Lei Federal de Recursos Hídricos (Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil. Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997”, in *Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental*, Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, 1997.

2.6.2. OBJETIVOS

Em seu art. 32 e seguintes, a Lei 9.433/97 cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os objetivos de: I- coordenar a gestão integrada das águas; II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

2.6.3. INTEGRANTES DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Nos termos do art. 33 da Lei 9.433/97, com as alterações introduzidas pela Lei 9.984, de 17/07/2000, integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas, os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, 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 Águas.

2.7. CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.

2.7.1. COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS LEGAIS

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Composição (art. 34)

Representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; *

Representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

Representantes dos usuários de recursos hídricos;

Competências legais (art. 35)

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

Arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

Representantes das organizações civis de recursos hídricos.

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

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

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

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;

Aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

Acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

Estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

* **OBS.:** O nº de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

2.7.2. GESTÃO

De acordo com o art. 36 da Lei 9.433/97, o Conselho será gerido por um presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambien-

te, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. E o Secretário Executivo será o titular do órgão integrante da estrutura do referido Ministério, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

2.7.3. SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

De acordo com o art. 45, a Secretaria Executiva será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos. (Atualmente, é a Secretaria de Recursos Hídricos).

As competências legais da Secretaria Executiva são elencadas no art. 46: - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos; - coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos; - instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; - coordenar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos; - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

2.8. COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

A Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de 10 de abril de 2000, regulamentou a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas. O Prof. Paulo Salles (Universidade de Brasília/Câmara Legislativa do DF), em excelente “Resumo Didático da Lei das Águas”³¹, destaca que os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com

31 Elaborado para o workshop “A formação de Comitês de Bacias Hidrográficas”, promovido pela Fundação João Mangabeira – DF e pelo Deputado Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) em 17/4/2000.

atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas nas bacias hidrográficas de sua área de atuação. Funcionam como parlamentos com representantes dos diversos setores da sociedade e do poder público.

2.8.1. COMPOSIÇÃO

De acordo com o art. 39, os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes: - da União; - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; - dos usuários das águas em sua área de atuação; - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O art. 39 estabelece ainda as seguintes regras:

1) O número de representantes, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, DF e municípios, à metade do total de membros (par. 1º);

2) Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores (par. 2º);

3) Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes: I - da FUNAI, como parte da representação da União; II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia (par. 3º);

4) A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos. (par. 4º);

5) Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros (art. 40).

Segundo a Resolução nº 05, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, já citada acima, o número de votos dos representantes:

- dos poderes executivos da União, dos Estados e do DF e dos Municípios não poderá exceder o limite de 40%;
- da sociedade civil, proporcional à população residente no território de cada estado e do DF, será de, no mínimo 20%;
- dos usuários, cujos usos dependem de outorga, será de 40%.

A proposta de formação de um CBH deve ser subscrita por pelo menos três das quatro categorias abaixo: - secretários de estado responsáveis pelo gerenciamento dos RH de, pelo menos, 2/3 dos Estados envolvidos; - pelo menos 40% dos prefeitos municipais cujos municípios tenham território na bacia; - no mínimo cinco entidades legalmente constituídas, representativas de usuários de pelo menos três dos usos indicados para outorga; - no mínimo dez entidades civis comprovadamente funcionando, com sede ou atuação na bacia. A proposta de criação do CBH deverá conter ainda, obrigatoriamente, os seguintes documentos: - justificativa circunstanciada da necessidade e da oportunidade de criação do CBH; - caracterização da bacia hidrográfica que permita propor a composição do respectivo CBH; - indicação de diretoria provisória; - a proposta de criação do CBH.

2.8.2. ÁREA DE ATUAÇÃO

De acordo com o art. 37, os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação: - a totalidade de uma bacia hidrográfica; - a sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. Estabelece o parágrafo único que a instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

2.8.3. COMPETÊNCIAS LEGAIS

São estabelecidas no art. 38, e são elas:

- promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito da isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

OBS: Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

2.9. AGÊNCIAS DE ÁGUA

2.9.1. ÁREA DE ATUAÇÃO E REQUISITOS PARA CRIAÇÃO

As Agências de Água exercem a função de secretaria executiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica, e deverão ter a mesma área de atuação

destes. Sua criação deverá ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica. (arts. 41 e 42 da Lei 9.433/97)

De acordo com o seu art. 43, a criação de uma Agência de Água é condicionada a dois requisitos: I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

O art. 51 da referida lei, em suas Disposições Gerais e Transitórias, estabelece que os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto estas não estiverem constituídas.

2.9.2. COMPETÊNCIAS LEGAIS

São elas: I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; IV - 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; V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; VI - gerir o Sistema de Informações de Recursos Hídricos em sua área; VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências; VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; XI - propor ao respectivo ou

respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) 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; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

2.10. ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

As organizações civis de recursos hídricos, cujos representantes integram o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, são divididas pela Lei 9.433/97 em cinco categorias: consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade e outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. (art.47)

De acordo com o art. 48, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Ou seja, elas devem ter os seus estatutos e atos constitutivos inscritos nos registros competentes, pois esta é a forma pela qual as sociedades civis adquirem personalidade jurídica própria, distinta da dos seus membros e fundadores.

Vê-se que a lei se preocupou em criar modalidades diferentes de organizações civis de recursos hídricos, englobando tanto associações locais de usuários diretos de recursos hídricos (como pescadores, populações ribeirinhas, etc.), quanto organizações de natureza mais técnica, com interesse mais científico ou acadêmico no estudo de recursos hídricos, incluindo também um conceito bastante abrangente de “organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade”, ou seja, não apenas organizações com área de atuação específica ou limitada às questões atinentes aos recursos hídricos, mas também todas

aquelas dedicadas à defesa de outros interesses definidos como “difusos e coletivos”, ou seja: proteção do patrimônio público, social, histórico e cultural, proteção de outros bens ambientais e de defesa do consumidor, dos direitos de povos indígenas e outras minorias étnicas, como remanescentes das comunidades dos quilombos, além de outras populações tradicionais, como pescadores, caiçaras, ribeirinhos, etc. Todas estas organizações estão abrangidas pelo conceito estabelecido na lei.

3. O DISTRITO FEDERAL E A POLÍTICA DISTRITAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Grande parte do território do DF (57%) é composto de terras altas, que servem como dispersoras das drenagens que fluem para as três mais importantes bacias fluviais do Brasil: Prata, Araguaia-Tocantins e São Francisco. O Cerrado é conhecido como o “berço das águas”, e, no DF, a Estação Ecológica de Águas Emendadas abriga o fenômeno único da união das bacias hidrográficas do Tocantins/Araguaia e Platina, em uma vereda de seis kms de extensão. Águas Emendadas funciona como um corredor ecológico, interligando a fauna e a flora das duas bacias. (Vide, a respeito, “Cartilha de Meio Ambiente”, editada pela Promotoria de Meio Ambiente, do MPDFT, e o projeto “Monitoramento dos Recursos Hídricos do DF”, da Subsecretaria de Recursos Hídricos)

A água é um dos recursos naturais mais escassos e ameaçados do DF. Apesar de estar o DF ligado às principais bacias hidrográficas do país, suas águas superficiais e subterrâneas têm pouco volume. O processo de ocupação desordenada do solo do DF tem provocado graves problemas ambientais, tais como: desmatamento de áreas de preservação permanente, assoreamento dos rios e de outros corpos d’água, erosão do solo, impermeabilização de áreas de recarga de aquíferos, perfuração descontrolada de poços profundos, etc. A Subsecretaria de Recursos Hídricos do DF aponta, entre as conseqüências de tais danos ambientais, a redução das vazões mínimas dos mananciais locais e a diminuição da qualidade das águas do DF, bem como a necessidade premente de envidar esforços no sentido de proteger as áreas de nascentes e as cabeceiras dos cursos d’água, em estudo denominado “Pro-

grama de Recuperação e Proteção de Nascentes e Áreas de Cabeceiras de Cursos D'Água do DF”.

O referido estudo chama a atenção para a situação hidrográfica do DF, região onde são encontradas as nascentes pertencentes às bacias do rio São Francisco (rio Preto), Prata (rios Bartolomeu e Descoberto) e Araguaia-Tocantins (rio Maranhão). “Sendo uma região de nascentes, não existe um rio de porte que por aqui cruze, o que determina uma baixa disponibilidade nos mananciais de superfície, principalmente durante o período de estiagem. Dessa situação traduz-se uma dupla responsabilidade: a de contornar as inerentes dificuldades no atendimento às demandas hídricas do próprio DF e a de respeitar o direitos das localidades a jusante desses cursos d'água”.

O Distrito Federal foi uma das primeiras unidades da Federação a editar uma lei própria, estabelecendo uma Política Distrital de Recursos Hídricos antes mesmo da edição da Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. A Lei Distrital nº 512, de 28/07/1993, estabeleceu a Política de Recursos Hídricos do Distrito Federal, criou o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, enumerou princípios gerais, diretrizes e instrumentos de gestão (planos diretores de recursos hídricos, enquadramento de corpos d'água em classes de usos preponderantes, outorga do direito de uso, sistema de informações de recursos hídricos e a cobrança pelo uso d'água). Teve um papel importante, na época e no contexto em que foi aprovada.

O Colegiado Distrital de Recursos Hídricos do DF foi criado pelo Decreto nº 20.882 de 14/12/1999, o Sistema de Informações dos Recursos Hídricos do DF foi criado pelo Decreto nº 20.883 de 14/12/1999, a outorga do direito de uso da água foi regulamentada no DF pelo Decreto nº 21.007 de 18/02/2000, e o Decreto nº 20.884/99 dispõe sobre o Relatório Anual dos Recursos Hídricos. Já o Decreto nº 21.410/2000 dispõe sobre a estrutura orgânica da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Em dezembro de 2000, a Câmara Legislativa aprovou projeto de lei (PL 1759/2000, assinado por 23 dos 24 Deputados Distritais que integram a Câmara Legislativa do DF), que estabelece uma nova política distrital de

recursos hídricos, bem como um novo sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Tal projeto de lei foi, entretanto, integralmente vetado pelo governador Joaquim Roriz, e o veto será submetido à Câmara Legislativa.

O objetivo de tal projeto legislativo – aprovado na Câmara e vetado pelo governador - foi incorporar à legislação distrital as inovações trazidas pela Lei 9.433/97, principalmente em relação aos seguintes pontos: - os comitês de bacia hidrográfica passam a ter poderes deliberativos, e não apenas consultivos (como previa a Lei 512/93); - os comitês de bacia hidrográfica deixam de ser criados pelo órgão ambiental, e passam a ser criados não só pela iniciativa do Poder Público, mas também da sociedade civil, nos moldes da Resolução nº 05 do CNRH (já citada acima); - os planos de água deixam de ter duração de apenas quatro anos, para terem uma duração compatível com os projetos relacionados com a utilização dos recursos hídricos; - a Lei 512/93 previa que o plano de recursos hídricos tinha que ser votado na Câmara Distrital, e, pelo novo projeto de lei, ele passa a ser aprovado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica e pelo Conselho Distrital de Recursos Hídricos.

Embora o Colegiado Distrital de Recursos Hídricos já esteja funcionando, e já tenha tido várias reuniões, o grande desafio do momento é a implantação dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

No DF, a primeira iniciativa neste sentido foi a criação de uma comissão pela criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Paranoá, fruto de duas oficinas realizadas através de esforços coordenados pela Fundação João Mangabeira (instituto destinado à realização de estudos políticos e sociais ligado ao Partido Socialista Brasileiro), com o apoio da sociedade civil, da Câmara Legislativa do DF, da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do GDF.

O Professor Paulo Salles (Universidade de Brasília/Câmara Legislativa do DF), em excelente artigo denominado “A participação da sociedade na gestão da Bacia do Paranoá” (submetido a publicação pela SEMARH), faz o seguinte relato de tais iniciativas: “O primeiro evento foi a oficina “A

Formação de Comitês de Bacia Hidrográfica”, realizada em 17 de junho de 2000, durante a qual 58 pessoas estiveram reunidas na Fundação Cidade da Paz para refletir sobre o significado dos CBH e discutir a situação das principais bacias hidrográficas do DF. O outro foi a Oficina “A Formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá”, que reuniu, em 11 de novembro do mesmo ano, no Centro Cultural de Brasília, 68 pessoas ligadas a organizações internacionais, ao poder público federal e local, a setores dos empresários usuários de recursos hídricos e a organizações civis”.

O Professor Paulo Salles relata, ainda, que o grupo reunido na Oficina de 17/6 fez a seguinte caracterização da Bacia Hidrográfica do Paranoá: A bacia inclui a área tombada pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade e a Reserva da Biosfera de Cerrado; possui várias unidades de conservação, embora a maioria ainda esteja “no papel”; apresenta a terceira maior densidade populacional entre as bacias do DF; trata-se da área que concentra a população com maior poder aquisitivo e possui os principais serviços públicos de saúde, educação e transporte do DF.

A Bacia Hidrográfica do Paranoá é ainda “a primeira em consumo de água; possui unidades de captação de águas - Santa Maria e Jardim Botânico; possui quatro estações para o tratamento de esgotos; apresenta produção de hortifrutigranjeiros no Córrego do Gama; possui grande potencial para uso em atividades de lazer e turismo (Lago do Paranoá)”. Os principais problemas detectados pelo grupo encarregado de discutir a situação da Bacia do Paranoá foram: destruição da vegetação nativa; as alterações paisagísticas; as ameaças às unidades de conservação; as ameaças ambientais como o Lixão e as queimadas; a falta de zoneamento ecológico-econômico para a elaboração do PDOT; a pressão econômica sobre os recursos naturais; a urbanização de áreas rurais; a ocupação desordenada do solo; a grilagem de terras; as ameaças ao tombamento e os congestionamentos de trânsito.

O principal resultado das oficinas foi a formação de uma comissão de 19 pessoas ligadas aos três setores envolvidos na gestão da água (poder público local e federal, usuários e organizações civis), a Comissão Pró Comitê da Bacia Hidrográfica do Paranoá (PróCBH-LP). As reuniões des-

sa Comissão PróCBH-LP, realizadas desde dezembro passado, e o grupo virtual de discussões têm atraído um número crescente de pessoas e organizações. Tais reuniões são abertas ao público, e qualquer cidadão pode – e deve – participar, pois a efetiva implantação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá dependerá, essencialmente, da participação efetiva da sociedade civil.

