

## **6. GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL DO PONTO DE VISTA LEGAL**

**ANGELA MARIA TRIBUZY DE MAGALHÃES CORDEIRO**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DO NORTE – UNINORTE  
FACULDADE DE DIREITO**

### **RESUMO**

O presente trabalho tem como tema o Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil sob o ponto de vista legal. Motivado pela preocupação com o meio ambiente, principalmente pela degradação dos recursos hídricos que põe em perigo as gerações futuras, o trabalho apresenta uma pesquisa sobre a legislação relativa ao assunto e uma análise dos artigos da Constituição Federal de 1988, bem como dos pontos relevantes da Lei 9433/97 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Ao concluir pela adequada estrutura organizacional do Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil, fica evidenciado que a legislação vigente, depois de regulamentada e implementada irá atender as necessidades e interesses ambientais, sociais, econômicos do povo brasileiro.

### **INTRODUÇÃO**

O Direito Ambiental é o ramo da Ciência Jurídica que tem por objeto regular as relações entre o homem e o meio ambiente.

Atualmente, estima-se em 1.386 bilhões de km<sup>3</sup> a quantidade existente de água em nosso planeta. Destes, apenas 200 mil km<sup>3</sup> constituem os volumes de água armazenados nas calhas dos rios e nos lagos de água doces e são exatamente estes que são vitais aos ecossistemas e que atendem as necessidades sociais e econômicas dos seres humanos.

A água é um símbolo da vida e é reconhecidamente um recurso vulnerável, finito e já escasso em quantidade e qualidade em várias partes do mundo.

Nas últimas décadas, a preocupação do ser humano com o meio ambiente cresceu muito, principalmente em função da degradação dos recursos hídricos, motivados pelo uso indiscriminado, pelo desperdício e pela poluição das águas que tem tomado grandes proporções.

A degradação dos recursos hídricos põe em risco as gerações futuras pelo perigo de escassez, o que faz necessário buscar medidas para diminuir seu consumo, evitar desperdício, promover sua utilização racional e ainda propiciar recursos econômicos para a sua manutenção.

O presente trabalho, na área de Direito Ambiental, teve por objetivo realizar um estudo sobre o gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil sob o ponto de vista legal e para consecução desse objetivo, realizou-se um levantamento das normas jurídicas existentes

no Brasil sobre recursos hídricos bem como comentou-se pontos relevantes da legislação brasileira vigente sobre Recursos Hídricos.

A metodologia adotada teve como ponto de partida uma fundamentação teórica, durante a qual buscou-se, para melhor compreensão das complexas questões associadas aos recursos hídricos, o aprofundamento do conhecimento sobre as águas, estudando: suas características, usos e importância; os problemas que atingem os recursos hídricos; e uma referência sobre a hidrografia brasileira com destaque para a maior bacia hidrográfica do mundo – a Bacia Amazônica. Procedeu-se, em seguida, uma pesquisa sobre a evolução cronológica da gestão dos recursos hídricos no Brasil sob os aspectos legais e administrativos e, no exame da legislação brasileira, atualmente em vigência, questionou-se o domínio das águas, tratou-se da competência legislativa e material sobre recursos hídricos e apresentou-se o atual Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, enfatizando-se a importância da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

## **CAPÍTULO I – RECURSOS HÍDRICOS**

“No princípio, Deus criou os céus e a terra. A terra estava informe e vazia; as trevas cobriam o abismo e o Espírito de Deus pairava sobre as águas” (Gen. 1, 1 e 2).

### **I – ÁGUA COMO ELEMENTO NATURAL**

Um dos constituintes mais característicos do planeta Terra é a água. Essencial à vida. A água é um recurso natural de valor inestimável pelas suas múltiplas utilidades: meio de vida de várias espécies vegetais e animais, navegação, turismo, recreação, paisagens, agricultura, piscicultura, dessedentação de animais, preservação da biota aquática, abastecimento doméstico e industrial, irrigação, geração de energia, melhorias climáticas, assimilação e condução de esgotos, diluição de despejos, fator de produção de vários bens de consumo final e intermediário e elemento representativo de valores sociais e culturais.

A água é um composto químico formado por dois átomos de hidrogênio e um de oxigênio (H<sub>2</sub>O) e se encontra na natureza em seus três estados: sólido, líquido e gasoso. A escala termométrica centesimal Celsius tem a água como base no seu ponto de fusão 0°C e ebulição 100°C. Seu elevado calor específico reduz as amplitudes térmicas diárias, favorecendo a vida na Terra.

A água é um recurso natural classificado como renovável, finito e de ocorrência aleatória. É renovável pela capacidade que tem de recompor em quantidades principalmente pelas chuvas, e de absorver poluentes, embora esta classificação seja limitada pelo tipo de uso.

É finito porque a sua renovabilidade pode ser comprometida por poluição tornando-a inadequada ao uso humano. Como por exemplo, se for contaminada por material radioativo.

É de ocorrência aleatória pela sua distribuição de forma irregular no tempo e no espaço influenciadas pelas condições geográficas, climáticas e meteorológicas. Este elemento

natural chamado água, quando considerado bem econômico recebe a denominação de Recursos Hídricos.

Conforme a Lei nº 6.938/81 os Recursos Hídricos abrangem as águas superficiais e as águas subterrâneas, os estuários e o mar territorial.

Subterrâneas são as águas originadas do interior do solo. Constituem o lençol freático.

Superficiais são as encontradas na superfície da terra (fluentes, emergentes e em depósito). Podem ser internas que são os rios, lagos, lagoas, bacias, etc. ou externas (mar territorial).

Estuário são baías formadas pela junção dos rios com o mar. É a foz do rio que deságua no mar.

Mar territorial é a faixa marítima de doze milhas de largura do litoral brasileiro.

A água presente em nosso planeta encontra-se em movimento permanente graças ao ciclo hidrológico, que pode ser descrito como um fenômeno de circulação permanente da água entre a superfície da terra e a atmosfera, impulsionado, fundamentalmente, pela energia solar associada à gravidade e à rotação terrestre.

Durante o ciclo hidrológico, a água pode sofrer alterações na qualidade, tanto em condições naturais em função das inter-relações dos componentes do sistema do meio ambiente, quanto à intervenção do homem (seja pelo desmatamento ou pelo uso da água para suprimento das demandas dos núcleos urbanos, das indústrias, da agricultura e das alterações do solo ou pela utilização de tecnologias de regularização de vazões ou pela recarga dos aquíferos subterrâneos).

## **II – DEGRADAÇÃO DAS ÁGUAS**

Diversos são os fins e os setores usuários da água. O uso da água pode ser consuntivo ou não. Consuntivo quando ela é derivada do seu curso natural, retornando em parte em função das perdas. Alguns usos ocorrem sem derivação de águas, os não consuntivos e embora não afetem a qualidade, podem alterar o regime.

Os quadros abaixo apresentam a classificação sistemática da utilização da água, com ou sem derivação de seu curso natural, segundo Barth, ABRH, 1987, levando em consideração a sua finalidade, tipo de usos e seus efeitos:

Com derivação de águas:

Finalidade	Tipo de uso	Efeito nas águas
Abastecimento urbano e orgânica	Abastecimento doméstico, industrial, comercial e público e	Poluição bacteriológica
Abastecimento industrial e geração de vapor	Sanitário, de processo, incorporação ao produto, refrigeração e	Poluição orgânica, substâncias tóxicas, elevação de temperatura
Irrigação de agrotóxico e fertilizantes.	Irrigação artificial de culturas agrícolas segundo diversos métodos	Carreamento

Abastecimento Doméstico, Dessedentação de animais Alterações na qualidade com efeitos difusos Aquicultura Estações de piscicultura e outras Carreamento de matéria orgânica.

Sem derivação de águas: Finalidade Tipo de uso Efeito nas águas Geração hidrelétrica Acionamento de turbinas hidráulicas Alteração no regime e na qualidade das águas Navegação fluvial Manutenção de calados mínimos e eclusagem Lançamento de óleo e combustíveis Recreação, lazer e harmonia paisagística Natação, iatismo, motonáutica e outros esportes com contato direto Não há Pesca Com fins comerciais de espécies naturais ou introduzidas através de estações de piscicultura Alterações na qualidade após mortandade de peixes Assimilação de esgotos Diluição, autodepuração e transporte de esgotos urbanos e industriais Poluição orgânica, física, química e bacteriológica Usos de preservação Vazões para assegurar o equilíbrio ecológico Melhoria na qualidade da água.

O controle dos recursos hídricos é, pois, muito importante e deve levar em consideração os usos da água, bem como todos os problemas que atingem os recursos hídricos.

A degradação do ambiente hídrico tem tomado grandes proporções. O preço do "desenvolvimento" tem sido muito alto: a implantação de indústrias, as construções de hidrelétricas e/ou barragens e diques, aliados ao uso indiscriminado, ao desperdício, às falhas de gestão, resíduos de redes de esgoto, representam ameaças à qualidade e vitalidade das águas quando não são tomados os devidos cuidados, correndo risco de escassez.

Problema sério é o fato dos grandes rios acabarem sendo alterados em seu percurso pela formação de hidrelétricas com conseqüências ecológicas drásticas pelo prejuízo que causam ao fluxo biológico natural de várias espécies de peixes.

Em algumas regiões, as enchentes provocam inundações e para reduzir ou controlar seus efeitos são construídos diques que interferem no regime hídrico e se construídos em grande escala podem trazer conseqüências danosas porque modificam o caráter dos ecossistemas provocando também problemas ecológicos e econômicos em longo prazo.

O uso indiscriminado e o desperdício da água são também graves perigos às gerações futuras.

A água pura, quimicamente falando, não existe. Geralmente esta expressão água pura é usada como sinônimo de água potável, ou seja, sua qualidade é satisfatória para uso humano. Se a água não estiver satisfatória ao uso é considerada poluída.

O conceito de poluição da água, em conformidade com o artigo 3º, inciso III da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é: "qualquer alteração química, física ou biológica que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem estar das populações, causar dano à flora e fauna, ou comprometer o seu uso para finalidades sociais e econômicas".

Desta feita, a poluição da água pode se dá dos seguintes modos: Poluição física provocada pela descarga de material sólidos em suspensão. Esses sólidos, que podem ser minerais ou orgânicos, podem ser maiores ou em pequenas dimensões quase dissolvidas. São fatores poluidores que provocam a poluição física das águas: a

erosão (por deixar grande quantidade de poluentes em áreas de desmatamento, preparo de solo, abertura de estradas e queimadas), a atividade de mineração (que lança efluente de unidade de lavagem e processamento de minério) e a utilização de detergentes pelas indústrias e residências (que contêm substâncias tóxicas).

Poluição química pode ocorrer por deficiência de oxigênio, toxidez e eutrofização. Quando as impurezas são de natureza orgânica (resíduos em decomposição, lixo, esgoto doméstico, lixo de embarcações, derivados de combustíveis fósseis e pesticidas) ou inorgânica (substâncias solubilizadas em atividades industriais, agropecuária, urbanas ou de mineração). São contaminantes inorgânicos: iodo, mercúrio, cobre, chumbo, cádmio, zinco, arsênio, níquel, manganês, cromo, ferro e etc.

Poluição biológica caracteriza-se pela perda da qualidade da água pela presença de organismos na água: bactérias, protozoários, fungos, vírus e algas, causadores de enfermidades em homens e animais.

Muitos estados brasileiros, até hoje, não implementaram o seu sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No Brasil, a ilusão do grande volume de água esconde a inexistência de uma adequada gestão de recursos hídricos, a níveis estaduais, e passa despercebido o problema de escassez já sentida no resto do mundo. A ONU estima que dentro de três décadas dois terços da humanidade estejam ameaçados de passar sede.

Com o crescimento da demanda no mundo começaram a surgir conflitos e preocupações em relação a seu uso e risco de escassez e então a água passou a ser gerida como bem econômico, ao qual deve ser atribuído um valor. Esse valor econômico tem um duplo objetivo: fazer com que o usuário não a desperdice e a utilize de forma racional e também proporcionar ao Poder Público recursos financeiros para financiamentos de programas relacionados aos recursos hídricos.

### **III – HIDROGRAFIA DO BRASIL**

A hidrografia é um elemento natural constante na paisagem brasileira. O Brasil possui a rede hidrográfica mais extensa da Terra, com 55.457 Km<sup>2</sup>. A densidade dos rios está relacionada ao clima da região. Na região Norte, que apresenta altos índices pluviométricos, existem muitos rios caudalosos e perenes. Em regiões de clima árido ou semi-árido, como o Nordeste, os rios secam no período que não chove, como é o caso do rio Jaguaribe, um rio temporário do Ceará. Existem rios que se tornam subterrâneos e depois voltam a ficar visíveis, como o rio Paraguaçu, na Bahia.

Os rios brasileiros, na sua maior parte, são rios de planalto, que pelo seu potencial energético, tem grande importância na economia nacional.

Os rios de planície são usados principalmente para a navegação fluvial, pois pelo fato de não terem cachoeiras, saltos ou cachoeiras, podem ser transformados em hidrovias.

O conjunto formado por um rio e seus afluentes é chamado bacia hidrográfica, as quais podem ser desdobradas em sub-bacias.

O Brasil possui as seguintes bacias hidrográficas, segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:



#### IV – BACIA AMAZÔNICA

Quando se fala em Amazônia se pensa numa imensa floresta banhada por imensos rios e recortada por inúmeros igarapés, paranás e lagos. Quem conhece a Amazônia sabe que as águas de seus rios, igarapés e lagos não são uniformes. Diferem entre si tanto em relação à morfologia de seus leitos quanto às suas características químicas e biológicas. Há rios com água barrenta, outros com água preta, outros com água verde e até com águas cristalinas. As velocidades de seus cursos também são as mais diversas: rios quase sem correnteza, outros com grande correnteza. Uns encachoeirados outros planos, rios de planície e rios de planalto, uns ricos em nutrientes e fauna aquática, outros pobres. Tudo isto faz da paisagem amazônica um dos cenários mais lindos do mundo.

Esta diversidade apontada remete a uma discussão sobre as condições geográficas geológicas, hidrológicas e hidroquímicas da região como um todo visto que a água e a terra adjacente se influenciam reciprocamente.

O conhecimento das inter-relações entre águas, terra e floresta é condição “sine qua non” para um bom aproveitamento dos recursos hídricos quando se elaboram projetos de desenvolvimento para a Amazônia.

O seu desconhecimento pode levar ao planejamento de forma inadequada destruindo o equilíbrio ecológico com gravíssimas consequências para o meio ambiente e para o próprio homem.

A Bacia Amazônica, a maior rede hidrográfica mundial, abrange uma área de drenagem de

cerca de 6.112.000 Km<sup>2</sup>, sendo de aproximadamente de 4.000.000 Km<sup>2</sup> em terras brasileiras.

O rio Amazonas, seu principal curso d'água, tem uma extensão de 6.570 Km. Nasce nos Andes em território peruano e ao entrar no Brasil corre no sentido oeste-leste até sua foz no Oceano Atlântico. Ao entrar no Brasil recebe seu afluente rio Javari, próximo à cidade de Tabatinga, recebendo a denominação de Solimões até encontrar o seu afluente Rio Negro, próximo à cidade de Manaus quando passa a ser chamado de Amazonas.

Seus afluentes da margem direita são: Javari, Jutaí, Juruá, Tefé, Coari, Purus, Madeira, Tapajós, Xingu e Tocantins e da margem esquerda: Içá, Japurá, Negro, Nhamundá, Trombetas, Jarí e Paru.

O nível dos rios está submetido a fortes oscilações motivadas pela distribuição irregular da precipitação das chuvas fazendo com que os grandes afluentes do Amazonas atinjam seu nível máximo (enchente) em diferentes épocas do ano: os da margem esquerda atingem o seu nível máximo entre junho e agosto; os da margem direita entre fevereiro e abril. Este fato provoca um certo equilíbrio no nível do rio Amazonas, muito embora ainda assim as flutuações bastante elevadas, com uma variação média de 10m por ano, tendo já chegado a 15m próximo de Manaus.

As nítidas diferenças de coloração das águas são explicadas pelas condições físico-químicas, pela maior ou menor presença de sais minerais dissolvidos, pela alta ou baixa percentagem de cálcio, magnésio e potássio, bem como pelo grau de acidez.

As águas brancas são férteis, permitindo a proliferação de grande quantidade de algas, de invertebrados aquáticos, de peixes e de pássaros, enquanto que as águas pretas apresentam mais baixa fertilidade. Igualmente, as várzeas dos rios de água branca, ricas em nutrientes, são férteis e altamente produtivas enquanto que os igapós dos rios de água preta são de baixa fertilidade e pouco produtivos.

Os lagos são típicos de áreas alagáveis como igapós e várzeas e acompanham os grandes rios.

Os igarapés e pequenos rios são próprios da terra firme e formam uma rede muito densa, fruto da alta taxa de precipitação, transportando para os grandes rios a descarga superficial das chuvas.

A Bacia Amazônica possui a ictiofauna mais diversificada de todas as bacias hidrográficas do mundo com mais de 1.400 espécies de peixes já catalogadas, inclusive peixes ornamentais.

A preservação destas espécies de peixes depende muito do trato que for dado as águas da região.

A pesca é, portanto, uma importante atividade realizada nos rios, igarapés e lagos amazônicos.

A maior parte da população ribeirinha pratica a pescaria para o consumo familiar, o que leva a um conhecimento profundo das particularidades do rio e da vida dos peixes.



A atividade pesqueira tem uma grande importância sócio-econômica na região.

Finalmente, uma das grandes riquezas da bacia Amazônica é seu potencial para a produção de energia hidrelétrica.

A construção de grandes represas provoca muitas mudanças no ecossistema aquático. Será sempre de bom senso mensurar os benefícios com os efeitos negativos que possa gerar.

O turismo fluvial é uma outra atividade que vem sendo realizada nos rios da Amazônia. A cada ano um bom número de turistas especialmente estrangeiros querem descobrir os encantos da Amazônia, vivendo como um nativo, realizando excursões de canoa, ou passeios em barcos regionais ou mesmo em grandes cruzeiros a bordo de navios de excursão. Os hotéis de selva se espalham à margem dos rios exigindo cada vez mais uma maior atenção e providências para um turismo fluvial de qualidade e com segurança.

É na bacia amazônica que se encontra a maior rede hidroviária fluvial da terra com aproximadamente 25.000 Km de extensão.

Para aproveitamento dos recursos hídricos, todos esses parâmetros devem ser considerados.

## **CAPÍTULO II – LEGISLAÇÃO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL**

“O princípio de Direito diz que a Lei deve ser clara, precisa, concisa, genérica. Mais que isso, ela deve ser possível, isto é adequada às necessidades sociais presentes e aos interesses econômicos da coletividade. Muitas Leis deixam de ser cumpridas porque lhes faltam a praticidade, a funcionalidade e a sustentabilidade. Em matéria de águas, os princípios específicos que devem reger a elaboração das normas são simples. Mas a norma também deve sê-lo, sob pena de não ser aplicada. E, em matéria ambiental, nada mais nefasto do que uma Lei de proteção deixar de ser aplicada por falta de instrumentação administrativa para tanto”. (ABEAS, 2000; MÓDULO 1)

A água doce é o bem natural mais valioso e cobiçado na face da terra e o Brasil, um país privilegiado, por conter a maior parte deste bem.

Assegurar às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável e garantir a proteção reventiva e defensiva dos recursos hídricos constituem os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, definidos no artigo 2º da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável que deve ser preservado para não comprometer a existência da humanidade bem como o reconhecimento do seu grande valor econômico, indutor do uso racional desse recurso natural exige medidas rigorosas de seu controle e gerenciamento. Pergunta-se então, do ponto de vista legal: Como o Brasil vem administrar seus recursos hídricos? A quem pertence às águas brasileiras? qual a competência legislativa e material sobre Recursos Hídricos? Como está



o atual gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil? Qual a unidade territorial para um adequado planejamento da Política Nacional de Recursos Hídricos e para uma eficaz atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos? Afinal, a legislação vigente sobre recursos hídricos satisfaz as necessidades e interesses da nação brasileira?

## **I – EVOLUÇÃO CRONOLÓGICA DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL**

A gestão das águas no Brasil está intrinsecamente ligada a aplicação da legislação sobre recursos hídricos.

As águas podem ser compreendidas como bem jurídico de propriedade do Estado ou como bem jurídico submetido ao regime de direito privado ou ainda como fonte geradora de recursos econômicos, como explica Paulo de Bessa Antunes, em Direito Ambiental, 1998. Esta distinção, diz ele, é importante para se entender a forma como as águas foram tratadas nas Constituições Brasileiras que tratam do assunto e demais legislação pertinente ao tema.

A seguir, apresenta-se uma síntese da evolução cronológica da administração das águas no Brasil, considerados os aspectos legal e institucional, cujo levantamento remonta à época do Brasil desde o regime imperial.

1828 – Lei de 1º de outubro de 1828 a qual disciplinou as atribuições das Câmaras Municipais, dando-lhes competência legislativa sobre as águas.

1834 – Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, a qual estabeleceu a competência das assembleias Legislativas Provinciais para legislar sobre obras públicas, estradas e navegação no interior de seus respectivos territórios.

1909 - Criação do Instituto Nacional de Meteorologia - INEMET.

1916 – Edição do Código Civil Brasileiro que tratava da água em vários artigos.

1933 – Criação da Diretoria de Águas, no Ministério da Agricultura, logo transformada em Serviço de Águas.

1934 – Promulgação da Constituição de 1934 que estabeleceu como competência privativa da União legislar sobre “bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidráulica, florestas, caça e pesca e a sua exploração” (Artigo 5º, inciso XIX, alínea “j”) e determinou que são do domínio da União “os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros” (Artigo 20). Estabeleceu ainda em seu artigo 119 que o aproveitamento das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, dependesse de autorização ou concessão federal.

1934 - Edição do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 que dispõe sobre o Código de Águas. Decorrente da Reforma Juarez Távora, o Serviço de Águas foi inserido na estrutura do Departamento Nacional da Produção Mineral.

1937 – Promulgação da Constituição de 1937 que atribuiu competência à União para legislar sobre os bens de domínio federal, águas e energia hidráulica (Artigo 16, inciso XVI) e determinou que o aproveitamento das águas e da energia hidráulica, ainda que propriedade privada, dependesse de autorização federal (Artigo 143).

1940 – Edição do Decreto 6.402/40 que substituiu o Serviço de Água pela Divisão de Águas e criou o Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS.

1945 – Lei nº 7.841, de 08 de agosto de 1945 que dispunha sobre o Código de Águas Minerais.

1945 - Criação da Companhia hidroelétrica do São Francisco - CHESF e do Departamento Nacional de Obras Contra Secas – DNOCS.

1946 – Promulgação da Constituição de 1946, a qual regulamentou a utilização dos recursos naturais visando a exploração econômica dos mesmos. Deu ênfase a livre iniciativa e a propriedade privada e estabeleceu como competência da União legislar sobre riquezas do solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca (Artigo 5º, inciso XV, 1). Repetiu o texto sobre domínio da União do artigo 20 da constituição de 1934 e acrescentou: “e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países”. Como bens pertencentes aos Estados, incluiu os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que tivessem nascente e foz no território estadual. Esta constituição de 1946 estabelece que as concessões ou autorizações sobre o aproveitamento das águas e energia hidráulica somente poderiam ser concedidas a brasileiros ou a empresas organizadas no País;

1948 - Criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale de São Francisco – CODEVASF;

1952 - Criação das Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG;

1953 - Criação das Usinas Hidroelétricas do Paranapanema S/A – USELPA;

1954 - Criação do Fundo Federal de Eletrificação;

1957 - Criação da Furnas - Centrais Elétricas S/A;

1960 - Criação da Companhia Hidroelétrica do Rio Pardo – CHERP;

1960 - Lei nº 3824, de 23 de novembro de 1960 torna obrigatória a destoca e conseqüente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais;

1961 - Transferência do DNPM para o Ministério das Minas e Energia. Criação das Centrais Elétricas de Urubupungá S/A – CELUSA;

1962 - Criação das Centrais Elétricas brasileiras S/A - ELETROBRÁS e início da criação de importantes companhias de eletricidade.

1965 – Lei 4904 - A divisão de Águas foi transformada no Departamento Nacional de Águas e Energia - DNAE;

1967 – Constituição de 1967 – a qual praticamente mantém dentre os bens pertencentes à União os já estabelecidos em constituições anteriores, inclusive a competência legislativa federal sobre as águas, afastando-se a competência supletiva dos Estados quanto ao particular. Determinou em seu Artigo 168, § 4º que “não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida”;

1967 – Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento;

1968 - Decreto 63.951/68 – altera denominação do Departamento Nacional de Águas e energia para Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE;

1967 – Lei nº 5357, de 17 de novembro de 1967 que estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais sobre lançamento de detritos ou óleos em águas brasileiras;

1969 – Promulgação da constituição de 1969 que manteve as disposições da constituição de 1967 em relação ao tema.

1969 - Extinção do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE, cujas atribuições passaram a competência do DNAEE (Decreto – Lei 989/69). Início da criação das companhias estaduais de Saneamento.

1973 - Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA no âmbito do Ministério do Interior e Início da criação dos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente;

1974 – Lei nº 6050, de 24 de maio de 1974 sobre fluoretação de águas;

1978 - Portaria Interministerial nº 90 que cria o Comitê Especial Intitulado CEEIBH,

incumbido da classificação dos cursos d'água da União, bem como do estudo integrado e do acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios federais, no sentido de se obter o aproveitamento múltiplo de cada uma e minimizar as conseqüências nocivas a ecologia da Região. O CEEIBH é composto dos seguintes organismos existentes à época: DNAEE, ELETROBRÁS, SEMA E DNOS;

1978 – Portaria nº 1.832. Estabelece que somente serão apreciados pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica os pedidos de concessão ou autorização para derivar águas públicas federais para aplicações da indústria que, juntamente com os projetos das obras de derivações, apresentarem sistemas de tratamento dos efluentes aprovados pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA - do Ministério do Interior, ou por órgãos regionais devidamente credenciados pela mesma Secretaria.

1979 - Portaria Interministerial nº 003 Aprova o Regimento do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH, criado pela Portaria Interministerial nº 90, de 29 de março de 1978;

1979 – Lei 6662, de 25 de junho de 1979 que regulamenta o Decreto que estabeleceu a Política Nacional de Irrigação;

1980 a 1984 – Diagnóstico de Bacias Hidrográficas O DNAEE desenvolve diagnósticos de 2.500.00 km<sup>2</sup> de Bacias hidrográficas visando a classificação das águas e início de um processo de gerenciamento coparticipativo, baseado em informações confiáveis.

1984 - CPI de Recursos Hídricos, início das atividades do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e edição pela Secretaria Especial do Meio ambiente, do Relatório da Qualidade do Meio Ambiente - RQMA.

1980 a 1985 - Alguns Comitês de Bacias evoluem tais como Paranapanema, Paraíba do Sul e Doce.

1981 – Promulgação da Lei nº 6938 que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos.

1985 - Criado o Ministério Extraordinário da Irrigação com o Programa Nacional de Irrigação - PRONI e Programa de Irrigação do Nordeste – PROINE.

1986 - Resolução do CONAMA nº 20, de 18/6/1986 estabelece a classificação das águas doces (águas com salinidade igual ou inferior a 0,5%) salobras (águas com salinidade variando entre 0,5 a 30%) e salinas (águas com salinidade superior a 30%) no Território Nacional em nove classes, segundo seus usos preponderantes;

1987 – Decreto nº 94076, de 5 de março de 1987 que institui o Programa Nacional de Microbacias Hidráulicas.

1988 – Promulgação da atual Constituição Brasileira, estabelecendo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Foi a que mais profundamente tratou das águas consideradas como bem de valor econômico. Os rios passam a ser compreendidos a partir do conceito de bacia hidrográfica e não isoladamente, permitindo a gestão integrada e racional dos recursos hídricos. Acrescenta como bens da União os terrenos marginais e as praias fluviais.

1989 - Lei nº 7.990/89 Institui para os Estados, Distrito Federal e municípios compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

1989 - Criação do IBAMA com fusão da SEMA, IBDF, SUDHEVEA e SUDEPE, pela Lei nº 7.804, de 18 de jul. de 1989;

1989 – Lei nº 7960, de 21 de dezembro de 1989 que estabelece penalidade de crimes de envenenamento de águas potáveis;

1990 - Lei nº 8001, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7990/89.

1991 - O Poder Executivo encaminha o Projeto de Lei nº 2249-A - que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e altera a redação do artigo 1º da Lei nº 8001/90.

1991 - Lei nº 7663, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre os recursos hídricos do Estado de São Paulo;

1991 – Lei da Política Agrícola na qual estabelece que as bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais”;

1992 - Lei nº 11996, de 24 de julho de 1992, que dispõe sobre os recursos hídricos do Estado do Ceará;

1993 - Lei nº 9022, de 6 de maio de 1993, que dispõe sobre a Instituição, Estruturação e Organização do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina;

1993 - Lei nº 512, de 28 de julho de 1993, que dispõe sobre a Política de Recursos Hídricos no Distrito Federal;

1994 - Lei nº 5793 de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Minerária e Hídrica do Estado do Pará;

1994 - Lei nº 11504, de 20 de junho de 1994, que dispõe sobre os recursos hídricos do Estado de Minas Gerais;

1994 - Lei nº 10350, de 10 de dezembro de 1994, que dispõe sobre os recursos hídricos do Estado do Rio Grande do Sul;

1995 - Criada a Secretaria de Recursos Hídricos, pela MP nº 813, de 01/01/95, mensalmente reeditada.

1995 - Sancionada a Lei nº 8937, de 13/02/95 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal;

1995 - Lei nº 6855, de 12 de maio de 1995, que dispõe sobre os recursos hídricos do Estado da Bahia;

1995 - Sancionada a Lei nº 9074, de 07/07/95 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;

1996 - Lei nº 6908, de 1º de julho de 1996, que dispõe sobre os recursos hídricos do Estado do Rio Grande do Norte;

1996 - Lei nº 6308, de 2 de julho de 1996, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba;

1996 - Criada a Agência nacional de Energia elétrica, pela Lei nº 9.427, de 26/12/96, como autarquia sob regime especial, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização da energia elétrica, de acordo com a legislação específica e em conformidade com as diretrizes do Governo Federal.

1997 - Aprovada a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e modifica os critérios estabelecidos pela Lei nº 8001, de 1990;

1997 - Lei nº 11426, de 17 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e Plano Estadual de Recursos Hídricos e institui o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco;

1997 - Lei nº 13123, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Goiás;

1997 – Lei nº 3870, de 25 de setembro de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Sergipe;

1997 - Lei nº 6945, de 5 de novembro de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Mato Grosso;

1997 - Lei nº 5965, de 10 de novembro de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Alagoas;

1997 - Lei nº 7052, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Maranhão;

1998 - Sancionada a Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que rege os Crimes Ambientais e a Lei nº 3648, de 27/05/98, que ratifica a compensação financeira de 6% a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos Estados e aos Municípios em que se localiza o aproveitamento ou que tenham áreas alagadas por águas de reservatório.

1998 - Sancionada a Lei nº 9649, de 27/05/98 dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

1998 – Edição do Decreto nº 2612, de 03 de junho de 1998 que estabeleceu o Regulamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

1998 - Edição do Decreto nº 2619, de 05 de junho de 1998 que estabeleceu a Estrutura Regional do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

1998 - Lei nº 5818, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Espírito Santo.

1998 - Baixada a Portaria nº 231, de 05/11/98, designa os membros titulares e suplentes do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

1999 - Sancionada a Lei nº 9790, de 23/03/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e institui e disciplina o instituto da parceria.

1999 - Enviado pela Presidência da República o PL nº 1616, que regula o Sistema Nacional de Gerenciamento de recursos Hídricos;

1999 - Lei nº 3239, de 2 de agosto de 1999, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro;

1999 – Edição da Medida Provisória nº 1911-10, de 24 de setembro de 1999, que reorganiza a Administração Federal, dispondo sobre a Organização da Presidência da República e dos Ministérios, definindo para cada um a estrutura para a área de recursos hídricos.

2000 – Lei nº 9966, de 28 de abril de 2000 que dispõe sobre prevenção, controle de poluição causada por lançamento de óleo e substâncias nocivas em águas nacionais.

2000 – Promulgação da Lei nº 9984, de 17 de julho de 2000 que dispõe sobre a Agência Nacional de Águas;

2000 - Lei nº 5165, de 17 de agosto de 2000, que disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Piauí;

2001 – Lei nº 2712, de 28 de dezembro de 2001, que disciplina Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Amazonas.

## **II – DOMÍNIO DAS ÁGUAS BRASILEIRAS**

Pela legislação brasileira atual as águas são bens da União ou dos Estados, não havendo águas de domínio municipal, nem de domínio privado. A Constituição Federal de 1988 extinguiu a figura do domínio privado das águas, que havia sido adotada pelo Código das Águas de 1934.

O artigo 20 da Constituição Federal assim dispõe:

“São bens da União:

...

III – Os lagos, rios e quaisquer correntes de águas em terrenos de seu domínio, ou que banhe mais de um estado, sirvam de limites com outros países ou se estendem a territórios estrangeiros ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

...

VI – O mar territorial:

...

VIII – Os potenciais de energia hidráulica;"

O artigo 26 da Constituição Federal inclui entre os bens dos Estados:

"I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, nesse caso, na forma da Lei, as decorrentes de obras da União".

Por sua vez, o artigo 225 da Constituição Federal estabelece: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

A Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta este artigo 225 da Constituição Federal em seu artigo 1º, preceitua em seu artigo 2º, inciso IV – que entende por "recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora".

Tudo leva ao entendimento que a Constituição Federal autorizou a tutela de direitos coletivos porque compreendeu a existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental que não é público, nem particular, mas sim de uso comum do povo.

A Lei 9433/97 inicia afirmando em seu artigo 1º, inciso I, quando define os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que: "a água é um bem de domínio público".

O novo Código Civil Brasileiro, quando trata dos bens públicos e particulares diz em seu artigo 99:

"São bens públicos:

I – Os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praça".

Conseqüentemente se água é um bem de domínio público é um bem de uso comum do povo.

Conforme explica Paulo Affonso Leme Machado, em seu livro Direito Ambiental Brasileiro, os rios sempre foram classificados como bens de uso comum do povo e o fato da Lei 9433/97 declarar que a água é um bem de domínio público não transforma a União ou os Estados em proprietários da água, mas sim, os torna gestores deste bem, no interesse de todos. Continua o mesmo autor explicando que a água não é bem dominical do poder público, haja vista não integrar o patrimônio privado do poder público e justifica apelando para o artigo 18 da Lei 9433/97 que diz: "a outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de uso". Essa inalienabilidade das águas define uma de suas características como bem de domínio público. Conclui dizendo que: "O legislador brasileiro agiu bem ao considerar as águas de domínio público" no sentido de "bem de uso comum do povo".

De modo diferente pensa Celso Antônio Pacheco Fiorillo sobre este artigo da Lei, pois considera que a Lei 9433/97 em seu artigo 1º refletiu uma impropriedade ao afirmar que

a água é um bem de domínio público. Considera a afirmativa inconstitucional, pois a água é um bem tipicamente ambiental, conforme Lei nº 9985/00 (artigo 2º, inciso IV) e Lei 6938/81 (artigo 3º, inciso V) sendo, portanto de uso comum do povo, e em conformidade com a Lei 8078/90, (parágrafo único, inciso I) um bem difuso.

Quanto às águas pluviais a Lei 9433/97 não tratou explicitamente como fez o Código das Águas de 1934, que dividiu equilibradamente o direito de propriedade das águas da chuva conforme o lugar onde caíssem e conforme o curso que a natureza lhe direcionasse.

O domínio da água remete a questão do uso das águas. A Lei 9433/97, em seu artigo 1º, inciso IV, coloca como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos que a gestão dos Recursos Hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, embora estabeleça neste mesmo artigo, inciso III que: “em situações de escassez o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais”.

Quando esta situação se apresentar, cabe ao poder público, responsável pela outorga dos direitos de uso da água, suspender as outorgas que possam prejudicar o cumprimento deste dispositivo legal conforme determina o artigo 15, inciso V, da Lei 9433/97. Falhando a administração pública, deverá o Poder Judiciário intervir, através de ação judicial.

### **III - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL SOBRE RECURSOS HÍDRICOS**

A Constituição Federal de 1988 trata em diferentes dispositivos sobre a competência legislativa, permitindo várias interpretações sobre o tema.

Esta Constituição Federal, em seu artigo 22, dispõe:

“Compete privativamente a união legislar sobre:

...

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e rádio difusão;”

O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que: “Lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

O termo “águas” foi usado neste artigo de forma ampla, sem especificar tipo ou estado, dando margens também a ampla interpretação.

O artigo 24 da Constituição Federal confere competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre meio ambiente e sobre proteção e defesa da saúde. Diz o artigo 24:

“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

...

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

...

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde”.



Ora, sendo a água um recurso natural bem como sua boa qualidade e correta utilização essenciais à saúde, conclui-se que a água está compreendida nestes dois incisos. Igualmente, o inciso que trata da responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor turístico e paisagístico engloba aspectos relevantes relacionados à água.

Tratando-se de competência legislativa concorrente, a União deve se limitar a legislar sobre normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal legislar complementarmente e ao Município suplementarmente, com base no artigo 30, inciso II da Constituição Federal.

A atual Constituição Federal atribuiu à União, Estados, Distrito Federal e Municípios competência material em relação à proteção de recursos naturais conforme estabelece o artigo 23, inciso VI: "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas". Essa competência material deverá ser efetivada ainda que o ente federado não tenha exercido a sua atribuição legislativa.

Pelos artigos mencionados constata-se que a atual Constituição Federal distingue a competência legislativa da competência administrativa. No que se refere à administração, para cumprir com suas atribuições, explicitados no artigo 23, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios precisam elaborar normas e regulamentos, ou seja, precisam elaborar uma produção legislativa sobre as águas, mas no que exclusivamente se refere à proteção ao meio ambiente e ao combate a poluição.

Em síntese, pode-se dizer que o sentido da Lei 9433/97 se caracteriza por uma descentralização de ações mais uma concentração de poder, ou melhor, a descentralização recomendada pela Lei é no domínio da gestão, pois a competência para legislar sobre as águas é centralizada nas mãos da União.

#### **IV – ESTRUTURA ATUAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL**

O atual Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi instituído pela Lei nº 9433/97, com as seguintes atribuições, especificadas em seu artigo 32:

- 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;
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme dispõe o artigo 33 da Lei nº 9433/97, é constituído por um conjunto de órgãos e instituições que atuam na gestão dos recursos hídricos na esfera federal, estadual e municipal, a saber:

- o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH;
- os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal - CERH;
- 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;
- as Agências de Águas; e
- a Agência Nacional de Águas - ANA, (esta acrescida aos demais por força da Lei nº

9984, de 17 de julho de 2000, como inciso I. A logo após ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que corresponde ao inciso I do artigo 33 da Lei nº 9433/97).



Fonte: VILELLA, 2004.

Conforme pode ser observado no organograma acima, a gestão das águas é descentralizada, mas os órgãos estão hierarquicamente ligados e trabalham em espírito de cooperação. As principais competências, atribuições e constituição desses órgãos, conforme as Leis nº 9433/97 e Lei nº 9984/00, são as seguintes:

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é o colegiado superior no Brasil sobre recursos hídricos, tem por competência:

- promover a articulação do planejamento dos recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;
- arbitrar, em última instância administrativa, sobre conflitos que envolvam os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, bem como sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e da própria Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios para a elaboração de seus regimentos;
- estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e fazer cumprir suas metas;
- estabelecer critérios gerais para outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para cobrança por seu uso.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos tem por Presidente o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e por Secretário Executivo, o titular do órgão integrante da estrutura deste Ministério responsável pela gestão dos Recursos Hídricos, no caso a Secretaria de Recursos Hídricos conforme Decreto nº 2619, de 5 de junho de 1998, que aprova a estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente. Desta forma o Gerenciamento dos Recursos Hídricos está vinculado ao

Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, cabendo a ambos Conselho Nacional de Recursos Hídricos e Ministério do Meio Ambiente a formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é formado por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos usuários dos recursos hídricos e de organizações civis de recursos hídricos, caracterizando assim uma gestão participativa onde os vários segmentos envolvidos com os recursos hídricos possam influenciar no processo de tomada de decisão.

A Agência Nacional de Águas – ANA, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de implementar, em sua esfera de competência, os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tendo dentre suas atribuições, entre outras:

- supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;
  - disciplinar em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
  - outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União;
  - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;
  - arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no artigo 22 da Lei 9433/97;
  - 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;
  - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;
- e
- prestar apoio aos estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;
  - propor ao conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos; e
  - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação.

A ANA será dirigida por uma Diretoria Colegiada formada por cinco membros nomeados pelo Presidente da República, com mandatos de quatro anos, aos quais é vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária.

A ANA contará com uma Procuradoria vinculada à Advocacia-Geral da União.

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos têm por competência:

- deliberar sobre as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, quando esses recursos forem de domínio estadual;
- arbitrar, como instância recursal, sobre decisões tomadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica de rios de domínio estadual;

- autorizar a criação de Agências de Águas em bacias de rios de domínio estadual; e
- suplementar regras da Lei nº 9433/97, desde que não as descumpram.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União têm por competência, entre outras:

- promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia respectiva e acompanhar a sua execução, sugerindo providências ao cumprimento de suas metas, quando necessário;
- 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 o domínio destes;
- estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são formados por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal conforme domínio das águas, dos Municípios situados em sua área de atuação, das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia e dos usuários de suas águas. Como a Lei limita a representação dos órgãos públicos à metade do total de membros, torna-se mais efetiva a participação da comunidade.

Quando se tratar de Comitês de Bacia Hidrográfica de rios que banham outros países, deverá fazer parte da constituição do respectivo comitê, um representante do Ministério das Relações Exteriores.

As Agências de Água funcionam como uma espécie de secretarias dos Comitês de Bacia Hidrográfica e têm por função o desempenho das atividades técnicas necessárias para que as deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica possam ser executadas, podendo uma mesma Agência de Água prestar serviço para mais de um Comitê.

A constituição das Agências de Água é autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos a pedido dos Comitês de Bacia Hidrográfica e está sujeita às seguintes condições legais: prévia existência do comitê que solicita e viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

As Agências de Água têm por atribuições, dentro da área de sua atuação:

- manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos;
- manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;
- promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos;
- elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos;
- 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;

- acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la a seu respectivo comitê de Bacia Hidrográfica;
- propor, ao Comitê da Bacia Hidrográfica respectivo, os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos e o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- propor, ao Comitê da Bacia Hidrográfica respectivo, o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo; e
- propor, ao Comitê da Bacia Hidrográfica respectivo, o enquadramento dos corpos d'água nas classes de uso.

Os Estados e o Distrito Federal poderão adaptar estas instituições (Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Águas) às suas peculiaridades, desde que respeitem as deliberações gerais do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Conforme artigo 47 da Lei nº 9433/97, são consideradas organizações civis de recursos hídricos:

- 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 em área de recursos hídricos;
- organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
- outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

## **V – A BACIA HIDROGRÁFICA COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO**

A bacia hidrográfica é unidade territorial em que a gestão normal das águas deve ocorrer. Desde 1991, a Lei 8.171/91, que institui a Política Agrícola já colocava as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento do uso, conservação e da recuperação dos recursos naturais, dispositivo que foi adotado pela Lei 9433/97, que em seu artigo 1º, inciso V, também coloca como fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos a bacia hidrográfica como unidade territorial para sua implementação bem como para atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Com isso, os rios deixam de ser compreendidos como elemento geográfico isolado. A bacia hidrográfica a qual pertencem é que passa a ser a unidade de planejamento. Desta forma torna-se mais fácil e coerente comparar as disponibilidades e as demandas favorecendo o equilíbrio do balanço hídrico.

A Lei 9.433/97, embora não defina “bacia hidrográfica”, delimita em seu artigo 37 a área de atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica:

“Os comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

- I – a totalidade de uma bacia hidrográfica;

II – sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse; ou

III – grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas”.

Esta Lei não veio acompanhada com um glossário de termos técnicos prejudicando o entendimento, por exemplo, quanto ao conceito de curso d’água principal da bacia, já que não define os critérios para determinação de um rio principal.

Pontua-se aqui uma outra dificuldade na implementação da atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Desta vez, em função do domínio das águas visto que pode um curso de água principal ser federal e os cursos de água tributários serem estaduais. Assim acontecendo, a quem cabe administrar a Bacia, a União ou o Estado correspondente? Além disso, neste caso, a quem cabe a outorga dos recursos hídricos?

Mesmo com alguns pontos que precisam ser esclarecidos por legislações posteriores, considera-se que a Lei 9433/97 foi logicamente bem elaborada. Justifica-se, pelo fato, desta Lei ter colocado na base da estrutura organizacional de gerenciamento de recursos hídricos os Comitês de Bacia Hidrográfica e ter adotado, como princípio, a bacia hidrográfica como unidade territorial para planejamento e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do gerenciamento de recursos hídricos, a nível nacional, visto que os Planos de Recursos Hídricos passam a ser elaborados por bacia hidrográfica por Estado. Estes planos elaborados pelas Agências de Águas para um período de longo prazo e aprovados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica serão os instrumentos que fundamentarão e orientarão a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Esses planos devem conter um diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, metas de racionalização do uso, aumento de quantidade e melhoria de qualidade dos recursos hídricos disponíveis: balanço entre disponibilidade e demandas futuras, os programas e projetos propostos, prioridades para outorga de direitos de uso de água, direitos e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tendo sempre presente a área de atuação da bacia hidrográfica. Os recursos hídricos não podem ser administrados de forma independente em relação ao seu meio ambiente.

Outro ponto positivo da Lei 9433/97, que merece destaque está contido em seu artigo 22, quando preceitua que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos devem ser aplicados prioritariamente na própria bacia hidrográfica geradora dos recursos. É uma questão de justiça, pois as águas de uma bacia devem beneficiar primeiramente os que moram, vivem e trabalham em sua área de abrangência.

## **CONCLUSÃO**

Os principais instrumentos legais que tratam da gestão dos Recursos Hídricos são a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovações na técnica legislativa, visto que tratou a competência para legislar e a competência para administrar em artigos diferentes.

No artigo 23, a Constituição Federal relaciona atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. Este artigo deverá ser efetivado em concordância com o artigo 18 da

mesma Constituição Federal que determina: "a organização política administrativa da República Federal do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição".

As atribuições dos Estados e dos municípios só a Constituição Federal pode estabelecer, mas por sua vez ela garante a autonomia administrativa visto que não há hierarquia nas atuações das diferentes administrações públicas no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 extinguiu o domínio privado da água, aceito em alguns casos, pelo Código das Águas de 1934. Desde sua promulgação em 1988, todos os corpos d'água, passaram a ser de domínio público: da União ou do Estado, não havendo corpos d'água de domínio municipal ou privado.

A Lei 9433/97, de 8 de janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas, trouxe também inovações e contribuições importantes para o aproveitamento dos recursos hídricos adequando a legislação aos conceitos de desenvolvimento sustentado. Ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e de criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabeleceu uma forma de gestão descentralizada e participativa incluindo, inclusive, a participação dos usuários e da comunidade junto ao Poder Público. Ao reconhecer a água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico inovou com a criação da cobrança pelo uso da água o que propiciará recursos financeiros para aplicação prioritária na bacia hidrográfica onde foram gerados, cuja medida implicará em melhoria ambiental das comunidades envolvidas.

Como aspectos relevantes da Lei, devem ser mencionados: o estabelecimento dos instrumentos necessários ao bom gerenciamento dos Recursos Hídricos como o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a outorga de Direito de uso dos Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Por fim deve ser destacada a adequada estrutura organizacional do Sistema Nacional de Recursos Hídricos ao criar os Comitês de Bacia Hidrográfica como fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica, haja vista que a bacia hidrográfica passa a ser por esta Lei 9443/97, a unidade de planejamento na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos possibilitando que a gestão dos recursos hídricos leve em consideração as peculiaridades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das regiões que abrigam cada bacia hidrográfica brasileira. Isto é bom para o Brasil e excelente para a Região Norte, cujos Estados são banhados pelas águas da maior bacia hidrográfica do mundo: a Bacia Amazônica.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a legislação vigente sobre recursos hídricos, quando totalmente regulamentada e implementada irá atender as necessidades e interesses ambientais, sociais e econômicos do povo brasileiro.



## BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2. ed., 1998.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA SUPERIOR. Curso de especialização por tutoria à distancia. Geografia das águas. Brasília: ABEAS/UFV/DEA, 2001. 83p.: il. (Curso Uso racional dos recursos naturais e seus reflexos no meio ambiente. Módulo, 4). Apostila.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA SUPERIOR. Curso de especialização por tutoria à distancia. Legislação para o uso de recursos hídricos. Brasília: BEAS/UFV/DEA, 2000. 185p. (Curso Uso racional dos recursos naturais e seus reflexos no meio ambiente. Módulo, 1). Apostila.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA SUPERIOR. Curso de especialização por tutoria à distancia. Poluição ambiental e seus efeitos. Brasília: ABEAS/UFV/DEA, 2001. 111p. (Curso Uso racional dos recursos naturais e seus reflexos no meio ambiente. Módulo, 6). Apostila.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Informação e documentação – referências – elaboração: NBR-6023. Rio de Janeiro, 2002.
- BRASIL. Constituição Federal, Coleção de Leis de direito ambiental. São Paulo: Manole, 2004. BRASIL. LEI N.º 9.433, DE 08 DE JANEIRO DE 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. Fernando Henrique Cardoso. Gustavo Krause.  
FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- FURASTE, Pedro Augusto. Normas Técnicas para o Trabalho Científico. Explicitação das normas da ABNT. 13. ed. Porto Alegre: S. N., 2004.
- Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas. Legislação Ambiental do Estado do Amazonas. 3.ed. Atual. Manaus: IPAAM, 2002.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 7.ed., 1999.
- PRODEMGE. Navegando pelas águas. Disponível em: [www.hidricos.mg.gov.br/in-le.htm](http://www.hidricos.mg.gov.br/in-le.htm) Acesso em: 17 ago. 2004.
- SANTOS, Antônio Silveira dos. Município e a Gestão Hídrica. Disponível em: [www.ultimaarcadenoe.com](http://www.ultimaarcadenoe.com) Acesso em: 19 ago. 2004.
- SP.GOV. Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento. Disponível em: [www.recursoshidricos.sp.gov.br/index.htm](http://www.recursoshidricos.sp.gov.br/index.htm) Acesso em: 17 ago. 2004.
- USO racional da água e seus reflexos no meio ambiente. III Programa de Suporte Técnico Gestão de Recursos Hídricos. Brasília: MMA/SRH/ABEAS, 1998. 1 CD-ROM.
- USP. Bacias hidrográficas no Brasil. Disponível em: [www.educar.sc.usp.br/biologia/textos/bacias.html](http://www.educar.sc.usp.br/biologia/textos/bacias.html) Acesso em: 10 nov. 2004.
- VILELLA, Wagner Martins da Cunha. Desafios e Experiências de Implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Manaus: I Workshop de Recursos Hídricos no Estado do Amazonas, MMA/SRH, 2004. (Palestra proferida em 18 ago.)