



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM ECOLOGIA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

AFIZ CARMO ZEITUM

LEGISLAÇÃO E GERENCIAMENTO SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS NO
BRASIL

GOIÂNIA
2009



AFIZ CARMO ZEITUM

**LEGISLAÇÃO E GERENCIAMENTO SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS NO
BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado Multidisciplinar em Ecologia e Produção Sustentável da Universidade Católica de Goiás – UCG, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Cleonice Rocha.

Goiânia – GO

2009

AFIZ CARMO ZEITUM

LEGISLAÇÃO E GERENCIAMENTO SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS NO
BRASIL

APROVADO EM ____/____/2009.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Cleonice Rocha
(Presidente de Banca)

Prof. Dr. José Paulo Pietrafesa
(Examinador-Interno)

Profa. Dra. Sandra Regina Longhin
(Examinadora-Externa)

DEDICATÓRIA

Ao meu pai, Carmo Zeitum, cujo exemplo de seriedade e retidão, guiaram-me nos momentos mais difíceis de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas que se tornaram amigos para toda a vida Emerson, Marcus e Pedro e Veronildo.

RESUMO

A água é um recurso natural indispensável para o meio ambiente, o bem-estar social, sua relação como o desenvolvimento sustentável é inegável, insubstituível e indispensável para a sobrevivência do ser humano e todos os seres vivos. No Brasil, cabe à Política Nacional de Recursos Hídricos legislar quanto ao uso, à preservação e à recuperação das águas. Na presente dissertação analisou-se a evolução das leis sobre recursos hídricos e sua relação com o desenvolvimento sustentável. Observou-se, que tais leis evoluíram e representam um avanço no sentido de contemplar o conceito de desenvolvimento sustentável, entretanto, o gerenciamento destas leis por parte do Estado, evolui a cada dia ressaltando-se a importância das leis Lei nº 6.938 -81 Lei nº 8171-97, Lei nº 9.784-99, Lei nº 9.984-2000 e a resolução do Conama 357 de 2005. Destacou-se no segundo capítulo o histórico da industrialização mundial que teve como consequência direta as conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento, Estocolmo e a RIO- 92, marcos na construção do conceito de desenvolvimento sustentável, conceito esse que será o objetivo almejado na evolução das leis sobre os recursos hídricos no Brasil destacando-se a lei 9433-97 e a resolução CONAMA 357 de 2005. O terceiro capítulo destina-se a discussão da importância e de que forma vem sendo desenvolvido o gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, se está de acordo ou não com o que preceitua as leis, quais seus avanços e retrocessos e qual o papel do Estado e da população nesse gerenciamento Palavras chave Desenvolvimento

Palavras-chave: Sustentável, Recursos Hídricos, gerenciamento Ambiental, leis ambientais

ABSTRACT

Water is essential to environment and human welfare. It has an undeniable relationship to sustainable development. It is irreplaceable and indispensable for human, animal and vegetal life. In Brazil, the National Water Resources Council is the regulatory body in charge of water utilization, conservation and recuperation. This dissertation brings forward the building up of the water resources legal framework and the way it relates to sustainable development. It makes the point that present trends – in particular the UN Conferences of Stockholm 72 and Rio 92 – translate the most noteworthy progress in terms of sustainability ever since the beginning of the Industrial Revolution. In spite of some remarkable legal achievements (Lei nº 6.938 - 81 Lei nº 8171-97, Lei nº 9.784-99, Lei nº 9.984-2000 e a Resolução Conama 357 de 2005), however, State management and enforcement of this legal frame hasn't been satisfactory in Brazil. Nevertheless, Chapter II stresses the quality of some legal instruments such as 'Lei 9433-97" and "Resolução CONAMA 357, 2005". Chapter III focuses the new developments of the Brazilian water governance model by considering its compliance to present legislation and by looking at the respective management roles of the State and civil society.

Key words: sustainable development, water resources, environmental management, environmental law

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agencia Nacional de Águas
ANEEL	Agencia Nacional de Energia Elétrica
CEEIBH	Comite Especial de Estudos Integrados Bacias Hidrograficas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CF.	Constituição Federal do Brasil
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOU	Diário Oficial da União
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
IIED	International Institute of Environment and Development.
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
..	
WCED -	World Commission on Environment and Development.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS ÁGUAS.....	11
2.1 A água: definição e uso pela população.....	18
2.2 O manejo dos recursos hídricos.....	19
2.3 A gestão da Água no Brasil.....	21
3. AS LEIS BRASILEIRAS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS.....	25
3.1 Gerenciamentos dos recursos hídricos.....	32
3.2 Outorga do uso da água.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

1. INTRODUÇÃO

O debate a respeito do desenvolvimento sustentável e a gestão dos recursos hídricos têm levado as nações civilizadas a ações mais pragmáticas em relação aos caminhos e gestão da água em todo o mundo, por meio de diversas propostas e modelos.

Estas propostas trazem a tona uma série de questões quanto as consequências advindas da concentração de esforços dedicados a essas pretendidas soluções. Interesses políticos e econômicos não estão dissociados dessas questões, o problema de se ter um desenvolvimento sustentável e a gestão da água inserido nele perpassa pela questão de se regular o uso dos recursos hídricos.

A legislação brasileira no que tange o desenvolvimento sustentável e a gestão dos recursos hídricos é comparativamente, com o restante do mundo ocidental, ainda muito jovem e reduzida.

Em meio a estas questões e multiplicidade de interesses, pretende-se com este trabalho discutir a evolução e o atual estágio das leis sobre recursos hídricos no Brasil.

Existem restrições bibliográficas sobre reflexões nesta temática. Durante o século XX, e a partir de 1934 encontra-se apenas o Decreto Lei 24.643 que regula a utilização das águas no Brasil. A partir deste Decreto lei, algumas reflexões doutrinárias foram feitas até a elaboração na legislação atual

A bibliografia existente nesse sentido é reduzida. Há alguma literatura datada da primeira metade do século XX próximo ao código das águas Decreto LEI 24. 643, quando a sociedade brasileira ainda não enfrentava os atuais problemas de poluição e escassez da água e nem existia um conceito firmado de desenvolvimento sustentável e sua relação com os recursos hídricos. Paradoxalmente, a medida que o problema tornou-se mais crítico, as obras jurídicas sobre as água tornaram-se mais raras no Brasil.

A importância do tema deriva da estreita relação do ser humano com a água no tocante as suas dimensões culturais, físicas e políticas. A necessidade da

água como condição de sobrevivência para o homem acarretou mudanças nos conceitos de desenvolvimento sustentável e o gerenciamento dos recursos hídricos no mundo são reflexos destes conceitos. Dessa forma, houve a necessidade de se ter uma resposta da legislação brasileira no tocante ao gerenciamento das águas, mas, nem sempre conseguiu-se responder a altura este imperativo social e político.

O código das águas de 1934 impulsionou a legislação no tocante aos recursos hidrelétricos, mas pouco se fez em relação aos problemas de poluição e escassez.

A legislação federal ficou defasada até o advento da Lei 9433 de 8-1-1997 (BRASIL,1997), uma vez que as leis anteriores não forneciam os instrumentos necessários para a administração dos recursos hídricos.

As normas estaduais e a lei Federal 9.433 1997 incorporaram à nova ordem jurídica novos princípios, os da bacia hidrográfica como de unidade de planejamento e gestão; da água como bem econômico passível de ser cobrado seguindo o princípio do usuário pagador. A gestão das águas delegada a comitês e bacias hidrográficas e conselhos de recursos hídricos, com participação da União, Estados, Municípios, usuários de recursos hídricos e da sociedade civil foi um grande avanço na preservação dos recursos hídricos para as gerações futuras.

Nesse sentido começou-se a falar na gestão dos recursos hídricos como forma de planejar e controlar a utilização das águas.

O presente trabalho teve-se como objetivo verificar a evolução das leis brasileiras sobre recursos hídricos e sua relação com o conceito de desenvolvimento sustentável.

Teve-se como metodologia uma análise da legislação brasileira sobre recursos hídricos, por meio da pesquisa bibliográfica.

Esta dissertação está dividida em dois capítulos. No primeiro capítulo procurou-se ressaltar a importância e a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, sua evolução histórica as várias conferências internacionais, sua formulação, conceito e abrangência e no segundo capítulo abordou-se o gerenciamento das águas e a evolução histórica das leis referentes aos recursos hídricos no Brasil, sua importância, contradições e semelhanças entre si, e comparação com outras experiências mundiais

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS ÁGUAS

A tentativa de conceituar desenvolvimento sustentável tem levado freqüentemente ao debate relacionado aos problemas ambientais em especial a questão do uso e gerenciamento dos recursos hídricos, coloca em questão o processo de industrialização da civilização moderna . Problemas relacionados com a degradação do meio ambiente parecem fazer parte da história humana, existe hoje um consenso que sociedades antigas podem ter sucumbido por causa da degradação ambiental (MEBRATU,2008). Entretanto, nos últimos dois séculos a civilização viveu acontecimentos sem precedentes que causaram e agravaram o processo de deteriorização do ambiente.

O reconhecimento internacional sobre os problemas ambientais e suas conseqüências, demonstra que os riscos da degradação ambiental em larga escala não é uma visão alarmista de ecologistas; os problemas não são novos; novas são as ações da atividade econômica que provocam conseqüências globais (CAMARGO, 2005).

A crise do meio ambiente especialmente a questão do uso da água em um mundo globalizado é apenas uma das manifestações de uma crise mais geral, identificada por (CAPRA1995) como crise de percepção. Para o referido autor, os problemas da humanidade são sistêmicos, interligados e interdependentes. É neste contexto, segundo (MATOS1997), que surgem as propostas como a do desenvolvimento sustentável com perspectivas de implementar estratégias de um desenvolvimento menos predatório, ou o ecodesenvolvimento, reflexões que tem origem nas conferencias de Estocolmo e consolidadas na Conferência Rio – 92, referências no debate sobre as crises do final e início de milênios (SACHS ,1994).

No centro do debate da crise ambiental atual está o papel da ciência moderna, e o entendimento de que o homem é o principal destruidor do meio ambiente e suas vítimas inocentes não seriam apenas uma sociedade mas todo o ecossistema e a humanidade. (RANEA, 1993). Conhecer os fundamentos e a origem da ciência moderna nos ajuda a direcionar o futuro e a perpetuar a raça humana na Terra.

A ciência moderna desde a primeira metade do século XVII fez com que o poder do homem sobre a natureza aumentasse levando a uma supremacia da ciência sobre as questões humanísticas, precursoras das questões ecológicas.

A consciência desta visão ajudará a reconhecer que a crise ambiental é uma crise do mundo tecnificado e não de setores da sociedade, nem de determinados sistemas, a crise é de todos. (CAPRA,1999) entende que os problemas da humanidade são sistêmicos, interligados e interdependentes; são facetas da mesma crise a crise de percepção. Por isso, defende que as soluções passem necessariamente pela mudança de percepção, de pensamento e valores. Esse novo entendimento do papel da sociedade é fundamental, para apontar que as soluções para as questões ambientais não dependem apenas da academia e dos cientistas: os problemas são globais e as soluções dependem de todos.

Os séculos XVI e XVII são conhecidos como a Idade da Revolução Científica, iniciada com Copérnico, seguindo-se com Kepler, Galileu, Bacon, Descartes, Newton e outros.(CAPRA, 1999) A revolução no campo da ciência feita nessa época tem repercussão até os dias atuais. Analisa-se o seu início

Para Galileu ,no séc XVI, acreditava que a filosofia da natureza era escrita em caracteres matemáticos, numa língua que permite conhecer quantitativamente os elementos naturais (GALLINA,1990), Coube a Francis Bacon a descrição do método empírico, alterando profundamente o espírito da investigação científica que, em grande medida, passa a ser usada para predizer dominar e controlar o mundo. Para Descartes, o mundo poderia ser explicado a partir de suas partes utilizando o modelo da máquina, pois esta permite pensar o universo como uma totalidade de partes que funcionam com independência entre si (DESCARTES,2003). Newton formulou a matemática da natureza, sintetizando o pensamento da época. A antiga visão orgânica do mundo aceita pela civilização cristã da idade Media estava sendo revogada para dar origem a visão mecanicista da natureza, entendendo que o mundo funcionaria como uma maquina ou um relógio, esta visão e a precursora e o fundamento da concepção de um desenvolvimento científico tecnológico de depredação da natureza que tem fundamentalmente sua vertente econômica na revolução industrial. Há um consenso de que a mudança para um desenvolvimento sustentável passe necessariamente por uma mudança de concepção da ciência, entender a revolução industrial e a base para a mudança para um desenvolvimento sustentável. (CAPRA 1995)

A revolução industrial, conseqüência também da revolução científica, trouxe consigo o desemprego e ampliou os problemas relativos à pobreza e doenças. Ao analisar estes acontecimentos, Thomas Malthus considerou que eles eram devido ao crescimento populacional e não conseqüências das instituições humanas, formulando a chamada teoria da população ou dos limites – segundo a qual era insustentável o crescimento geométrico desenfreado da população, frente ao aumento linear da produção de alimentos -uma vez que causaria uma redução per capita dos mesmos(BRAUN,2005). Para o filósofo Malthus a população deveria parar de crescer porque havia um limite para produção de alimentos devido à escassez de terra e a perda de fertilidade do solo. O problema desta teoria é o fato de considerar a curva de produção fixa, desprezando as inovações técnicas, os fertilizantes, que influenciaram e influenciam a produtividade. Todavia, a teoria malthusiana dos limites ambientais pode ser considerada a primeira a expressar os limites do crescimento devido à escassez de recursos e uma precursora do conceito de desenvolvimento sustentável.(CAPRA , 1999)

No século XX, surge uma vertente da economia política, chamada de economia orgânica ou “descentralista”, tendo como um de seus representantes Ernest Fritz Shumacher (2009). Esta vertente que mescla sistemas puros defende um estilo de vida das vilas, associativo e de habilidades manuais. Shumacher defende a introdução explícita de valores no pensamento econômico a idéia de que a meta é atingir um máximo de bem-estar humano com o melhor modelo possível de consumo (CAPRA,1999); (BRAUN,2005). Essas idéias podem ser consideradas precursoras imediatas do conceito de desenvolvimento sustentável, importantes para a implementação e evolução da legislação dos recursos hídricos no Brasil

A Conferência das Nações Unidas (ONU) de Estocolmo (1972) reconhece a importância da gestão ambiental. Antes um grupo de especialistas e cidadãos se reúne em Roma (Grupo conhecido como Clube de Roma) para analisar a crise ambiental, produzindo um relatório enfatizando que a sociedade industrial caminhava na direção de exceder os limites ecológicos, mantido o crescimento econômico das décadas de 1960 e 1970.

Nos anos posteriores, vinculou-se definitivamente o tema ambiente ao tema desenvolvimento, e o termo “ecodesenvolvimento” aparece na revisão do relatório da ONU de 1978 (MATOS,1997); (SACHS ,1999). Apesar de ser uma conseqüência das preocupações expostas na Conferência de Estocolmo, o conceito surge

formalmente com o Relatório Brundtland (MATOS, 1997), que propõe o desenvolvimento sustentável como um processo de mudança onde a exploração de recursos, os investimentos e o desenvolvimento, deveriam estar vinculados às necessidades das gerações atuais e futuras (BECKER, 1997). Esta formulação desencadeou muitas propostas de ação, desde aquelas ligadas ao ecologismo radical até as de visão liberal, provocando a adesão de um conjunto amplo de atores das mais variadas concepções ideológicas (MATOS, 1997).

Para Sachs (1999) a Conferência de Estocolmo colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional, influenciando pensamento sobre desenvolvimento socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente.

A Conferência sobre Desenvolvimento e Ambiente (Rio-92) produziu documentos da maior relevância para lidar com crise ambiental: A Agenda 21 por exemplo. No entanto, talvez, a maior herança da Conferência tenha sido a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável a todas as partes do mundo.

A generalização no discurso da sustentabilidade encerra diversos paradoxos (GUIMARÃES, 1997), um deles é que o conceito se consolida no momento em que os centros de poder mundial declaram a falência do Estado como motor do desenvolvimento.

Uma controvérsia fundamental que surge deste debate é se de fato é possível a sustentabilidade no quadro institucional do capitalismo de mercado (CAMARGO, 2005). Visando oferecer uma perspectiva menos retórica para a discussão, autores como (SACHS, 1994; 2002), (GUIMARÃES 1997) e (BELLEN, 2005), chamam a atenção para a necessidade de compreender as dimensões e critérios da sustentabilidade.

A sustentabilidade social diz respeito ao alcance de patamar aceitável de homogeneidade social, com justa distribuição de renda, emprego com qualidade de vida, igualdade de acesso aos serviços, bem como a redução do abismo abrupto da base da pirâmide social e, assim, reduzir o intervalo entre as classes ricas e pobres (SACHS, 1999).

A sustentabilidade cultural reconhece que a base do desenvolvimento reside na manutenção da diversidade e visa à integração nacional ao longo do tempo, respeitando os direitos das minorias (língua, terras, religião, saúde, etc.). (GUIMARÃES, 1997).

A sustentabilidade ecológica do desenvolvimento refere-se à base física do processo de crescimento e objetiva a preservação do potencial do capital natural na produção de recursos renováveis, limitação do uso de recursos não-renováveis e intensificação da pesquisa para obter tecnologias de baixo teor de resíduos e definição de normas para adequada proteção ambiental (SACHS, 1999); (GUIMARÃES, 1997).

A sustentabilidade ambiental está relacionada com a capacidade de carga dos ecossistemas; a capacidade da natureza para absorver e recuperar-se das agressões antrópicas (GUIMARÃES 1997). Desse modo, alcançar a sustentabilidade ambiental, requer respeito e realce da capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais (SACHS,1999)

Sustentabilidade territorial diz respeito às configurações urbanas e rurais balanceadas, melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades, estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras (SACHS, 1999), respeito à capacidade de suporte da natureza, cotejamento entre crescimento econômico, taxas de aumento de produtividade e crescimento populacional, sua composição etária e outras variáveis demográficas (GUIMARÃES, 1997).

A sustentabilidade econômica pode ser alcançada pela viabilização e implementação de gestão eficiente a fim de reduzir as diferenças regionais, assegurando a segurança alimentar, a modernização contínua dos instrumentos de produção, autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional (SACHS, 1999).

A sustentabilidade política, por sua vez, vincula-se ao processo de construção da cidadania e à busca de garantir a incorporação plena dos indivíduos ao processo de desenvolvimento (GUIMARÃES, 1997).

O esforço para se ter o significado do conceito de sustentabilidade está vinculado às necessidades e aspirações dos grupos, embora haja concordância de que o mundo enfrenta uma crise ambiental e que é imperioso promover mudanças fundamentais para superá-la.

No plano Institucional, podem ser identificados três grandes grupos como representantes das diversas concepções: World Commission on Environment and Development (WCED, 1987); International Institute of Environment and Development (IIED, 2001); e, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD, 2001). Todas as visões têm como elemento central a definição de desenvolvimento

sustentável dada pela Comissão Brundtland e o conceito de satisfação das necessidades, sendo que as diferenças de interpretação são decorrentes das influências dos objetivos das instituições. Para o IIED, as bases para o processo de desenvolvimento estão dispostas em três sistemas: sistema biológico (ou ecológico), sistema econômico e sistema social, sendo que o desenvolvimento sustentável visa maximizar as metas na confluência dos três sistemas por meio de um processo adaptativo onde é fundamental o aumento do poder decisório das pessoas para mudar seu próprio desenvolvimento; já para a WBCSD, os líderes de negócios são comprometidos com o desenvolvimento sustentável e procuram satisfazer as necessidades sem comprometer a qualidade de vida das gerações futuras; a WCED, por sua vez, existe a teoria que o crescimento econômico em todas as partes é essencial para melhorar a situação dos pobres e sustentar o crescimento populacional, onde a tecnologia deve desempenhar papel fundamental no uso dos recursos com mais eficiência e menos poluição.(MATOS,1997)

As respostas acadêmicas para a discussão da crise ambiental também podem ser sintetizadas em três grandes grupos: a) a economia neoclássica, considerando que o ambiente é subestimado, usado em demasia e degradado, propõe uma solução em dois estágios: determinar o preço do “material ambiental” de acordo com a curva da oferta e procura e subsidiando o melhoramento do ambiente ou criar mercado para os bens ambientais através da permissão negociada entre firmas e consumidores; b) a ecologia profunda, considera que a natureza é um sistema auto-organizador que responde, altera e evolui no tempo por meio de um conjunto de variáveis quase estáveis; propondo o igualitarismo biocêntrico, considerando a fertilidade e diversidade da vida como um valor em si mesmo, não tendo o ser humano o direito de produzir sua redução, exceto para satisfazer suas necessidades básicas; e, c) a ecologia social que procura conciliar a visão reducionista da economia com a visão holística da ecologia profunda como uma forma de superar o atual dualismo predominante.(DRANI,1997)

Para Capra (1995), a ecologia social tem como foco as características e os padrões culturais de organização social produtores da crise ecológica, aspectos não abarcados pela ecologia profunda.

A sustentabilidade também pode ser entendida tendo por base a importância atribuída aos componentes humanos e ecossistema e de que forma estes podem ser substituídos um pelo outro. Essas aproximações podem ser encaradas como:

sustentabilidade fraca, preocupada apenas com o todo, as partes podendo ser substituídas e o bem-estar do ecossistema poderia declinar, desde que o bem-estar humano aumentasse pelo menos o equivalente; sustentabilidade sensível, preocupada principalmente com o todo, colocando alguma atenção nas partes que podem ser substituídas até certo ponto; sustentabilidade forte, requer a manutenção das partes e do todo em boas condições; nada pode ser substituído ou, na melhor das hipóteses, uma substituição limitada; e, sustentabilidade extremamente forte, onde todas as partes seriam mantidas intactas, sendo que somente a porção madura de recurso renovável poderia ser colhida. (TACCONI ,1995)

Não se pode discutir o desenvolvimento de um País, Região ou Estado, sem ter presente as premissas e os valores do modelo que se globalizou. Embora se reconheça que problemas ambientais como o desaparecimento dos recursos hídricos que parecem fazer parte da história humana, o agravamento das dificuldades sociais e ecológicas são também conseqüências do modelo industrial que incentiva uma sociedade cada vez mais consumista. Esse processo tem moldado os valores e culturas de todas as sociedades.

Se estes fatos parecem inevitáveis, cresce também o consenso de que o caminho perseguido tende a levar a sociedade global a um estágio de degradação das condições de vida; esta constatação consta tanto de relatórios ambientais quanto sobre as condições do desenvolvimento humano. Concorda-se que o caminho adotado no passado é insustentável.

É neste contexto que se inserem as discussões sobre desenvolvimento sustentável. Todos, ou quase todos, dizem que o almejam, embora pouco ainda se saiba o que significa sustentabilidade para uma dada sociedade ou o que é uma realidade sustentável. Parece ser consenso, no entanto, que não haverá desenvolvimento sustentável se ele não for almejado. É necessário que a sociedade decida qual a sustentabilidade almejada e quais as ações efetivas para preservar os recursos naturais e adote decisões e ações nessa direção, tais como a implementação de leis eficazes sobre os recursos hídricos analisadas mais a frente.

2.1 A ÁGUA: DEFINIÇÃO E USO PELA POPULAÇÃO

A água é considerada um recurso ou bem econômico, porque é finita, vulnerável e essencial para a conservação da vida e do meio ambiente.(CANEPA,1999). Além disso, sua escassez impede o desenvolvimento de diversas regiões. A legislação ambiental brasileira - constituída pela Lei 6.938, de 31.08.81, e Resolução CONAMA 001, de 23/01/86 – conceituou as águas interiores, as superficiais e as subterrâneas como um recurso ambiental, e a degradação da qualidade ambiental, por sua vez, como qualquer alteração adversa desses recursos

Por outro lado, é também tida como um recurso ambiental, pois a alteração adversa desse recurso pode contribuir para a degradação da qualidade do meio ambiente. Já a degradação ambiental afeta, direta ou indiretamente, a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a fauna e a flora; as condições estéticas e sanitárias do meio; e a qualidade dos recursos ambientais.(LANNA1995)

A gestão do recursos hídricos por parte do Estado é necessário para assegurar e manter níveis de qualidade compatíveis com sua utilização tão importantes para a sobrevivência do ser humano na terra. A utilização da água nas diversas atividades humanas tem conseqüências muito variadas sobre rios, lagos e oceanos(.DIEGUES1996)

O recurso hídrico pode ser usado no abastecimento urbano e industrial, na irrigação, na agricultura na geração de energia hidrelétrica, navegação fluvial, pesca, recreação, assimilação de esgotos etc.

Quanto aos efeitos das atividades humanas sobre as águas, boa parte é poluidora: a irrigação carrega agrotóxicos e fertilizantes; a navegação lança óleos e combustíveis; o lançamento de esgotos provoca poluição orgânica, física, química e bacteriológica. A geração de energia elétrica, por sua vez provoca alteração no regime e na qualidade das águas. A construção de grandes represas, com inundação de áreas com vegetação abundante, não apenas compromete bastante a qualidade da água, como pode repercutir em todo o meio ambiente .(LOBO,1989)

A demanda das populações por água depende dos padrões e costumes de uso, da renda, de sua localização urbana ou rural, da disponibilidade de água e outros fatores.

As populações urbanas, mesmo em países em desenvolvimento, utilizam uma grande quantidade deste bem econômico. Por outro lado, o uso de água pela indústria depende de coeficientes técnicos e das perdas de cada setor, além da tecnologia adotada. Há indústrias altamente consumidoras e outras de baixa demanda, que podem ser abastecidas pela rede pública ou por poços profundos. Além do consumo de água para a produção, a indústria utiliza a água para o lançamento de despejos industriais. (FIGUEIREDO, 2000)

2.2 - O MANEJO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A gestão da água pode ser compreendida como uma atividade analítica e criativa voltada para a formulação de princípios e diretrizes, ao preparo de documentos orientadores normativos que tem por objetivo final promover o inventário, uso, controle e proteção da água.(LANNA,1997).Nesse sentido, o processo de gestão permite o equacionamento e a resolução das questões de escassez relativa da água, bem como o uso adequado. O gerenciamento da água envolve o processo de planejamento, o qual compreende uma sistemática de organização e compatibilização dos usos múltiplos da água visando a tomada de decisões em um contexto de trabalho permanente de acompanhamento e avaliação das ações realizadas.(LEITE NETO,1998)

A gestão que atende uma política de recursos hídricos cujos princípios fundamentais de gerenciamento podem ser assim sintetizados:

- ✓ todos têm direito a pleitear acesso aos recursos hídricos;
- ✓ a água é um bem econômico;
- ✓ a bacia hidrográfica é a unidade de planejamento;
- ✓ a água deve ser distribuída conforme critérios sociais, econômicos e ambientais;
- ✓ os usuários devem participar da administração da água;
- ✓ a avaliação sistemática dos recursos hídricos de um país é responsabilidade nacional e deve ser assegurada pelos governos federal e estaduais;

- ✓ deve haver esforço constante na educação ambiental da sociedade;
- ✓ é indispensável a cooperação internacional quando se trata de rios que atravessam ou servem de fronteiras entre países; e
- ✓ a cooperação internacional deve visar ao intercâmbio científico e tecnológico. Princípios esses que se referem e derivam do conceito de desenvolvimento sustentável, eis a razão do direito ambiental utiliza-los como paradigmas

Quando a apropriação da água atinge nível próximo do esgotamento de sua disponibilidade surgem os conflitos, dessa forma, cabe ao poder público assumir a propriedade das águas e estabelecer o controle sobre seu uso, como determina a Constituição Federal, mas a gestão, pela sua complexidade, deve ser descentralizada para permitir a interveniência quando o Estado julgar necessário(PACCAGNELLA,1997)

A base legal, constituída pelo conjunto de leis, decretos, normas e regulamentos relacionados ao uso e controle dos recursos hídricos, conforma um modelo de gerenciamento de águas adotado pelo Estado. No Brasil, por exemplo, até o advento da Lei 9433-8 de Recursos Hídricos, o modelo de gestão era o do gerenciamento pelo tipo de uso da água, existindo diversos órgãos e entidades públicas com atribuições de gestão da água, de forma desarticulada e ineficiente.

O resultado da negociação entre os interessados consubstancia-se em um plano de ação e em projetos que listam os investimentos prioritários para o atingimento de metas, devendo haver clareza sobre as responsabilidades de execução: essa é a base operacional da gestão dos recursos hídricos. O planejamento de recursos hídricos é de longo prazo, uma vez que diversos usos, como a geração de energia e hidrovias, por exemplo, envolvem projetos de longa maturação.

A Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente de janeiro de 1992, realizada em Dublin (Irlanda), responsável pela formulação das estratégias e programas de ação que seriam apresentados na Rio 92, estabeleceu os seguintes pontos principais:

- ✓ a água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para a conservação da vida, a manutenção do desenvolvimento e do meio ambiente;

- ✓ o desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados na participação dos usuários, dos planejadores e dos responsáveis políticos em todos os níveis;
- ✓ a água tem valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. Esses pontos darão sustentação para a criação e a evolução das leis sobre recursos hídricos no Brasil

Na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente do Rio de Janeiro, em 1992, foram consolidados os compromissos sobre recursos hídricos que seriam assumidos pelos países participantes. Considerando que a água é necessária em todos os aspectos da vida, a conferência fixou, como objetivo geral, a garantia do suprimento adequado de água de boa qualidade para toda a população do planeta e, ao mesmo tempo, a preservação das funções biológicas, hidrológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo os vetores das doenças transmissíveis pela água.(GUIMARÃES, 1997)

Na Agenda 21, foram relacionadas as propostas da conferência para programas de proteção da qualidade e do suprimento de água nas áreas de desenvolvimento e gerenciamento de recursos hídricos integrados; de avaliação dos recursos hídricos; de proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos; de suprimento de água potável e saneamento; de água e desenvolvimento urbano sustentável; de água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural; e dos impactos das mudanças climáticas nos recursos hídricos(GRANZIERA,1999).

2.3 A GESTÃO DA ÁGUA NO BRASIL

A primeira experiência brasileira na gestão de recursos hídricos teve início na década de 1930 e estava vinculada à questão agrícola: em 1933, foi criada a Diretoria de Águas, depois Serviço de Águas, no Ministério da Agricultura. Logo em seguida, em 1934, esse serviço foi transferido para a estrutura do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), quando é editado o Código de Águas, até hoje em vigor.

O Código de Águas foi estabelecido pelo Decreto 24.643, de 10.07.34 e, como outros instrumentos legais que disciplinam as atividades do setor, provém de um modelo de gerenciamento de águas orientado por tipos de uso.

Trata-se da etapa da administração dos recursos hídricos no Brasil denominada modelo burocrático. Nessa fase, a administração pública tinha como objetivo predominante cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais sobre águas. Havia extensa legislação a ser obedecida, relativa à concessão e autorizações de uso, licenciamento de obras, ações de fiscalização, interdição e multa etc.(MEDAUAR, 1996)

Nessa etapa, observa-se que a visão do processo de gestão era fragmentada, o desempenho estava restrito ao cumprimento de normas, havia dificuldade de adaptação a mudanças internas ou externas, centralização do poder decisório, excesso de formalismo e pouca importância era dada ao ambiente externo. A inadequação desse modelo de gestão tinha como consequência o agravamento dos conflitos de uso e de proteção das águas e a realimentação do processo de elaboração de novos instrumentos legais para reforçar o esquema legal. Ao final, tinha-se um vasto conjunto de leis e normas, muitas vezes conflitantes e de difícil interpretação. (SILVA, 2004)

A segunda etapa da gestão dos recursos hídricos brasileiros, denominada modelo econômico-financeiro, caracterizou-se pelo uso de instrumentos econômicos e financeiros, por parte do poder público, para a promoção do desenvolvimento nacional ou regional, além de induzir à obediência das normas legais vigentes.

O modelo econômico-financeiro foi marcado, em geral, por duas orientações: as prioridades setoriais do governo, constituídas pelos programas de investimento em setores usuários de água como irrigação, geração de energia, saneamento etc., e o desenvolvimento integral (multissetorial) da bacia hidrográfica - uma diretriz mais difícil de ser aplicada, pois as superintendências de bacia ficavam vinculadas a ministério ou secretaria estadual setorial, com atribuições limitadas ao segmento específico de atuação.

A principal deficiência do modelo econômico-financeiro era sua necessidade de criar um grande sistema para compatibilizar as ações temporais e as espaciais de uso e proteção das águas. Na prática, foram criados sistemas parciais que acabaram privilegiando determinados setores usuários de água, ocorrendo até uma apropriação perdulária por parte de certos segmentos. Ao final,

sem conseguir alcançar a utilização social e economicamente ótima da água, tinha-se a geração de conflitos entre os setores e até intra-setores, na mesma intensidade do modelo burocrático de gestão e pagamento de tributos. (OLIVEIRA1995)

Vale salientar que, apesar de apresentar deficiências, o modelo econômico-financeiro setorialmente orientado permitia, ao menos, a realização do planejamento estratégico da bacia e a canalização de recursos financeiros para a implantação dos investimentos planejados.

As principais mudanças na estrutura governamental de gestão dos recursos hídricos, durante essa etapa foram(1960-1980):

- ✓ Em 1961, o DNPM passou a integrar o Ministério das Minas e Energia e, já em 1965, o Serviço de Águas, transformado em Divisão, tomou a configuração de Departamento Nacional de Águas e Energia (Dnae). Esse mesmo departamento, em 1968, passou a denominar-se Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE);
- ✓ No início dos anos 1970, incorporando o movimento ecológico pós-Conferência Mundial do Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. A SEMA passou a atuar, ouvindo o DNAEE, na classificação das águas interiores.

Durante a década de 1970, foram efetuados estudos sobre o aproveitamento múltiplo de cursos d'água e bacias hidrográficas e passaram a ser exigidos sistemas de tratamento de efluentes em investimentos que derivassem recursos hídricos.

A partir dos anos 1980, começaram as discussões em torno dos pontos críticos da gestão dos recursos hídricos no Brasil. Verificava-se que o setor de energia era o único que criava demanda por regulação e, em consequência, assumia o papel de gestor dos recursos hídricos, pois detinha todas as informações disponíveis sobre a água.(LEITE NETTO,1988)

Em 1984, o DNAEE finalizou o diagnóstico sobre as bacias hidrográficas e foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Também no início dos anos 1980, alguns comitês de bacia, a exemplo do Paranapanema, Paraíba do Sul e Doce, começaram a evoluir.

Em 1986, o Conama estabeleceu a classificação das águas doces, salobras e salinas, em todo o território brasileiro, em nove classes, segundo seus usos preponderantes

3. AS LEIS BRASILEIRAS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

No Brasil as leis sobre recursos hídricos inicia-se com as ordenações Filipinas de 1775 que declarou que o domínio e a posse das águas particulares pertenciam ao dono do prédio em que nasciam. O Alvará de 1804 em Portugal que foi aplicado ao Brasil pelo Alvará de 1819, criou a servidão legal de aqueduto para a agricultura e permitia que as águas dos rios e ribeirões pudessem ser ocupadas por particulares em benefício da agricultura e da indústria. A Constituição do Império em conformidade com as ordenações do Reino instituía que todas as águas eram propriedades da coroa, garantia a propriedade privada e a indenização. A Constituição republicana de 1891 delegava aos Estados o poder de legislar segundo a lei federal. A Constituição de 1934 fixou o domínio da união sobre os lagos e os rios que faziam limites entre os estados e fronteiras com outros Países. A Lei 9.433, de 8.1.1997, publicada no DOU de 9.1.1997, Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inc. XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e foi a primeira a empregar a expressão recursos hídricos na Constituição Federal. Não parece que este termo traduz necessariamente aproveitamento econômico do bem.

Ainda que não sejam conceitos absolutamente idênticos águas e recursos hídricos, empregam-se estes termos sem específica distinção, pois a lei não os empregou com uma divisão rigorosa.

A Lei 9.433/97 é a principal lei em vigor que ampara a legislação sobre os recursos hídricos inicia com a afirmação: A água é um bem de domínio público. Isto faz com que se aplique à ela o enunciado no caput do art. 225 da CF., que é a reprodução para a lei do conceito de desenvolvimento sustentável e os princípios do direito ambiental: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo.

Há diversidade de categorias de bens, pois a água é um bem corpóreo e o meio ambiente é um bem incorpóreo do domínio público.

Antes da promulgação do Código Civil brasileiro de 1916, parte da doutrina do Império definia a água como sendo de domínio público – por esta

denominação, comumente se indica a parte dos bens nacionais, que é afetada imediatamente ao gozo e serviço comum do povo, como as estradas, canais, rios navegáveis ou boiantes .(PIMENTA,1857)

Atualmente o Código Civil brasileiro, no seu Livro II, trata “Dos Bens”. O Cap. III versa sobre os “Bens Públicos e Particulares”. Diz o art. 99:

São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Como se percebe, os “rios” sempre foram classificados, no Direito brasileiro, como bens de uso comum do povo, seguindo-se o Direito Romano, como se vê nas Institutas de Justiniano.

O Código das Águas – Decreto 24.643, de 10.7.1934 – ampliou a dominialidade pública das águas.

A dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, seguindo a tendência do IIED não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos. O ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem o poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo (DI PIETRO ,2006).

O uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; não pode significar a poluição ou a agressão desse bem; não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização (ou qualquer tipo de outorga) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público. IO que vem ao encontro do conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, preservar o meio ambiente para as gerações futuras

A presença do Poder Público no setor hídrico é necessário para traduzir um eficiente resultado na política de conservar e recuperar as águas e manter o equilíbrio ecológico, para assim assegurar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido o art. 11 da Lei 9.433/97, que diz: “O regime de outorga de direito 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”. O Poder

Público não pode ser conivente com interesses de grupos para excluir a maioria dos usuários do acesso qualitativo e quantitativo ofertado pelo Estado (DI PIETRO,1997). Seria um aberrante contra-senso a dominialidade pública aparente das águas, para privatizá-las, através de concessões e autorizações injustificadas do Governo Federal e dos Governos Estaduais, servindo ao lucro de minorias.(GRAU,1974)

Se houver a pretensão de instituir-se um leilão de águas, comerciando-se o direito de outorga do uso do recurso hídrico, ao mesmo tempo haverá de ser instituída uma reserva hídrica para os usos insignificantes e gratuitos e para a conservação do meio ambiente, em especial da fauna aquática.

A legislação brasileira agiu bem ao considerar todas as águas de domínio público no sentido de bem de uso comum do povo.

O bem dominical é aquele que integra o patrimônio privado do Poder Público. O seu traço peculiar é a alienabilidade (CRETILLA JUNIOR, 1990). Bem dominical difere, portanto, de bem dominial.

Indique-se o art. 18 da Lei 9.433/97 para atestar que a água não faz parte do patrimônio privado do Poder Público, ao dizer: A outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de uso. A inalienabilidade das águas marca uma de suas características como bem de domínio público.

O art. 1º do Decreto 24.643/34 – chamado de Código das Águas – diz que “as águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais”. Entretanto, a Constituição Federal (art. 225) e da Lei 9.433/97 (arts. 1º e 18, cits.), revogou essa parte do artigo do decreto de 1934 (art. 57 da lei mencionada), pois as águas públicas não podem ser dominicais.

O Governo Federal e os Governos Estaduais, direta ou indiretamente, não podem tornar-se comerciantes de águas. A Lei 9.433/97 introduz o direito de cobrar pelo uso das águas, mas não instaura o direito e venda das águas.

Utilizando a locução “a água é um bem de domínio público”, a Lei 9.433/97 abrange todo tipo de água, diante da generalidade empregada. Não especificando qual a água a ser considerada, a água de superfície e a água subterrânea, a água fluente e a água emergente passaram a ser de domínio público.

O Código Civil Brasileiro, do art. 1.288 ao art. 1.296 – a não ser no art. 1.290 –, não se refere diretamente ao domínio das águas. Indiretamente, contudo,

há reflexos sobre o direito de utilização das águas fora de posse e domínio, e a utilização das águas pluviais.

O Código das Águas – Decreto 24.643/34 – previu o termo Águas Particulares em seu Livro I, Tít. I, Cap. III, afirmando em seu art. 8º. “São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”. Com a entrada em vigor da Lei 9.433/97, pode-se entender que essa disposição do decreto de 1934 contraria a nova lei e, por isso, conforme o seu art. 57, foi revogada. As nascentes situadas em terrenos privados, mesmo passando a ser públicas, poderão ser utilizadas pelos proprietários privados, com a finalidade do consumo humano e da dessedentação de animais (art. 1º, III, da Lei 9.433/97), sendo que o regulamento disporá sobre as “derivações e captações” insignificantes, quando é desnecessária a prévia outorga do Poder Público (art. 12, § 1º, II, da lei apontada).

O domínio hídrico público deve dar acesso à água àqueles que não sejam proprietários dos terrenos em que as nascentes aflorem, àqueles que não estão em prédios à jusante das nascentes e àqueles que não são ribeirinhos ou lindeiros dos cursos d’água.

As águas subterrâneas passam a fazer parte do domínio público em face dos arts. 1º, I, 12, II e 49, caput e inc. V, todos da Lei 9.433/97, pois está sujeita a outorga pelo Poder Público a “extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo” e é considerada infração das normas de utilização de recursos hídricos subterrâneos “perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização”. As águas subterrâneas integram os bens dos Estados (art. 26, I, da CF).

Com a referida lei, notadamente o art. 12, II, houve a revogação do art. 96 do decreto de 1934, que diz: “O dono de qualquer terreno poderá apropriar-se por meio de poços, galerias etc. das águas que existam debaixo da superfície de seu prédio, contanto que não prejudique aproveitamentos existentes nem derivem ou desviem de seu curso natural águas públicas dominicais, públicas de uso comum ou particulares”. Não é mais possível apropriar-se das águas subterrâneas, passando a ser possível usá-las se houver outorga do órgão público e pagamento desse uso (art. 21, I, da Lei 9.433/97).

No Brasil, as Constituições republicanas sempre incluíram as correntes de água em terrenos de domínio da União e os rios que banhem mais de um Estado ou que sirvam de limites com outros países, ou dele provenham, como bens da União (art. 20, II, da CF/34; art. 36 b, da CF/37; art. 34,I, da CF/46; art. 4º da CF/67; art. 4º, II, da EC 1/69; e art. 20, II, da CF/88). Contudo, essas Constituições não colocaram todas as águas como bens públicos federais.

Com referência aos bens dos Estados brasileiros, a Constituição Federal de 1988 diferenciou-se das anteriores Constituições, que se limitaram a utilizar os termos “rios” e “lagos” (art. 21, II, da CF/34; art. 37, b, da CF/37; art. 35 da CF/46; art. 5º da CF/67; art. 5º da EC 1/69; art. 5º da EC 16/80). A CF/88 em seu art. 26 diz: “Incluem-se entre os bens do Estado; I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

A redação ampla do art. 26, I, da CF/88 alarga significativamente o domínio dos recursos hídricos estaduais. A União conservou o que já vinha tendo por força das anteriores Constituições. Não houve qualquer disposição constitucional expressa no sentido de isentar os Estados do dever de indenizar os proprietários das águas particulares, ou seja, “as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns” (art. 8º do Decreto 24.643/34 – Código das Águas).

Desaparecem, sem qualquer vantagem prática, as águas comuns, as particulares e as municipais (POMPEU, 1976). “Resta saber o que o Poder Judiciário decidirá a respeito, tendo em vista a garantia do direito de propriedade, estabelecida no mesmo texto constitucional (art. 5º, XXII)”.

A Lei 9.433/97 não tratou explicitamente das águas pluviais como tratou das águas subterrâneas.

O Código das Águas divide equilibradamente o direito de propriedade das águas pluviais, conforme o lugar em que essas caírem e conforme o curso que a natureza ditar para essas águas. Se as águas das chuvas caírem em um terreno privado, ao seu proprietário inicialmente pertencerão. Se caírem em terrenos ou lugares públicos, todos poderão ir apanhar as águas pluviais. Essa apropriação será feita gratuitamente e segundo as necessidades, tanto do proprietário privado como de qualquer do povo. No caso das águas pluviais caídas em terreno privado, o

proprietário deste não poderá desperdiçar essas águas, nem desviá-las de seu curso natural.

As águas das chuvas têm ligação com as águas superficiais e subterrâneas, mas seu regime judiciário não está necessariamente escravizado ao regime daquelas.(PACCAGNELLA,1997)

A Lei 9.433/97 não modificou as regras de 1934 com relação às águas fluviais. Essas regras estimulam os proprietários privados a captar as águas das chuvas para as suas necessidades básicas. Não se trata de impermeabilizar toda a propriedade para transformá-la num reservatório pluvial, nem tão pouco eximir o Estado de suas obrigações e o dever de gerenciar os bens públicos

A água é um recurso natural limitado, como se raciocinou anteriormente no mundo e no Brasil.(LOBO,1989)

A água passa a ser mensurada dentro dos valores da economia. Isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém, através do pagamento de um preço, possa usar a água a seu bel-prazer. A valorização econômica da água deve levar em conta o preço da conservação, da recuperação e da melhor distribuição desse bem.(CONTI,1998)

A aplicação do princípio aumenta o leque de possibilidades do Governo para salvaguardar mananciais a custo tolerável para as populações carentes não atendidas. A adesão a esse princípio deve, entretanto, ser acompanhada por um compromisso público transparente de uma locação equitativa dos mananciais disponíveis.(GRANZIERA,1993)

O princípio geral é o de que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas (art. 1º, IV, da Lei 9.433/97), mas, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação dos animais (art. 1º, III, da lei mencionada).

Presente a escassez de águas, cumpre ao órgão público federal ou estadual responsável pela outorga dos direitos de uso da água suspender parcial ou totalmente as outorgas que prejudiquem o consumo humano e a dessedentação dos animais, conforme o art. 15, V, da Lei 9.433/97.

No consumo humano estará compreendido somente o uso para as necessidades mínimas de cada pessoa, isto é, água para beber, para comer e para a higiene. Não está incluído o uso para o fazer, como piscinas, e nem para a jardinagem.

Os animais têm assegurada a sua dessedentação, mas não há prioridade para utilização de água para o abate e o processo de comercialização destes animais. Nesta parte, serão seguidas as normas comuns de racionamento, a serem previstas na regulamentação.

Ainda que esteja escrito no caput do art. 15 que a “outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa...”, nos dois casos mencionados, afasta-se qualquer poder de decisão do órgão público, devendo o mesmo agir vinculadamente ao princípio apontado no referido art. 1º, III. Não agindo a Administração Pública, incumbirá ao Poder Judiciário agir, através de ação judicial.

Dispõe o art. 46 da Lei de Saneamento Básico – Lei 11.445/2007; “Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com o objetivo de cobrir custos adicionais, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação de serviço e a gestão da demanda”. Tem-se que separar duas fases na intervenção, direta ou indireta, do Poder Público: uma é a declaração de situação crítica, feita pela autoridade gestora de recursos hídricos, e outra fase é a adoção de mecanismos tarifários de contingência pelo ente regulador da atividade prestadora do serviço público de saneamento (seja um órgão que trate do abastecimento de água potável e do esgotamento sanitário de forma conjunta ou até órgãos que os tratem de forma separada). A prioridade do consumo humano e a da dessedentação de animais em situação de escassez não deve, nem pode, ser invalidada pela adoção de medidas tarifárias de contingência. A integração das duas leis – de Política Nacional de Recursos Hídricos e a de Saneamento Básico – deve levar somente à cobertura dos custos adicionais decorrentes do racionamento, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço público e a gestão da demanda. Se os “mecanismos tarifários de contingência” invalidarem ou enfraquecerem o uso prioritário das águas, a adoção desses mecanismos estará violando a Constituição Federal, que garante o direito à vida (art. 5º) e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

O uso múltiplo das águas deve ser procurado através do Plano de Recursos Hídricos, quando for abordar as “prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos” (art. 7º, VIII, da Lei 9.433/97).

3.1 GERENCIAMENTOS DOS RECURSOS HÍDRICOS

A bacia hidrográfica é a unidade territorial em que a gestão normal das águas deve ocorrer. As águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente os que moram, vivem e trabalham nessa unidade territorial. Não se fecham as portas para a colaboração hídrica com os que estão fora da bacia, tanto que não se vedou que bacias hidrográficas contíguas pudessem unir-se e integrar um mesmo Comitê de Bacia Hidrográfica.

As águas, no Brasil, ou são de domínio da União ou são de domínio dos Estados (arts. 20 e 26 da CF). Entretanto, a implementação da política nacional e estadual dos recursos hídricos não está embasada nos limites da União ou dos Estados. A aplicação do quadro normativo hídrico tem como unidade territorial a “bacia hidrográfica”, como aponta o art. 1º, V, da Lei 9.433/97.

Observa-se pelo art. 37 da Lei 9.433/97 que a bacia hidrográfica abrange cursos de água, que são catalogados como “principal” e/ou “tributário”. A “bacia hidrográfica”, ao abranger os cursos de água, não está necessariamente abrangendo os aquíferos, ou seja, a “bacia hidrogeológica”.

A Lei 9.433/97 não define “bacia hidrográfica”. A implementação da administração dos recursos hídricos através das “bacias hidrográficas” encontra uma séria dificuldade na dupla dominialidade das águas. Por exemplo, se o curso de água principal for federal e os cursos de água tributários forem estaduais, quem administrará a bacia hidrográfica, inclusive efetuando a outorga dos recursos hídricos? A União ou os Estados? O futuro vai dizer se a idéia dessa nova administração hídrica ficou só no terreno da imaginação ou se uma nova descentralização pode ser realizada, com a alteração constitucional da partilha das águas entre União e Estados, para que estas sejam realmente geridas pelos novos organismos hídricos.

Antes da Lei 9.433/97, a Lei de Política Agrícola – Lei 8.171/91 –, em seu art. 20, já dispusera preceito que continua em vigor: “As bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais”.

O art. 37 da Lei 9.433/97 afirma: “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 tributário; ou III – grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas”. A implementação dessas diretrizes, através dos Comitês de Bacia Hidrográfica, é que vai tornar efetiva a idéia da “bacia hidrográfica” como unidade territorial básica para efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica irão atuar abrangendo uma bacia hidrográfica, um grupo de bacias hidrográficas contíguas ou através de um conjunto misto – bacia do curso de água principal e duas sub-bacias hidrográficas. De acordo com o citado art. 37, II, há uma limitação a duas sub-bacias hidrográficas: a primeira sub-bacia – a do “tributário do curso de água principal da bacia” e a segunda sub-bacia constituída pelo “tributário desse tributário”. Assim, não importando a magnitude das relações existentes entre tributários e curso de água principal, a lei limitou a criação das sub-bacias. A bacia hidrográfica pode ser principal, secundária e mesmo terciária, segundo certos autores, quando constituída de cursos d’água de menor importância. Pompeu(1999)

Um curso de água pode ser principal somente considerando-se a microrregião onde ele e seus tributários se encontrem. Ao contrário, se for entendido que curso principal é aquele curso de água que chega até a foz (num lago ou no mar), muda-se a interpretação.

Entretanto, na área científica apontam-se pelo menos cinco critérios para a determinação do rio principal, sendo que citaremos um deles – em cada bifurcação, a partir da desembocadura, optar pelo ligamento de maior magnitude. É um critério prático, em vista do funcionamento hidrológico da bacia. Essa questão tem sua importância diante de rios nacionais que vão desaguar em outros rios situados noutros países, chamados rios transfronteiriços (art. 39, § 2º, da Lei 9.433/97).

Sendo a bacia hidrográfica a estrada natural das águas, a solidariedade se pratica primeiramente no interior da bacia, para depois transbordar para fora. Abranches(1987).

As solicitações de derivação e transposição de águas devem ser apreciadas no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica (art. 8º da Lei

9.433/97) e no Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA (art. 225, § 1º, IV, da CF e Res. CONAMA-001/1986, art. 2º, VII).

A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, VI, da Lei 9.433/97).

A gestão poderá ser totalmente pública ou mista (pública e privada), dependendo da escolha da União, dos Estados, dos Municípios, dos usuários e das organizações cívicas. A gestão dos recursos hídricos, entretanto, não poderá ser totalmente privada, pois os Poderes Públicos Federal e dos Estados, conforme for o domínio desses recursos, deverão exercer o controle dos usos das águas através da outorga dos direitos de uso (arts. 11, 29, II, e 30, I, todos da Lei 9.433/97).

Não deve ser confundida a gestão das águas com a competência para legislar sobre as águas. Silva (1995). A descentralização recomendada e instaurada pela Lei 9.433/97 foi no domínio da gestão, pois a competência para legislar sobre as águas é matéria concernente à Constituição Federal e continua centralizada nas mãos da União, conforme o art. 22, IV. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre águas (art. 22, parágrafo único, da CF), sendo que até agora não existe tal lei.

A lei comentada prevê organismos em quatro níveis, tendo na base as “Agências de Água” e os “Comitês de Bacia Hidrográfica” e no ápice o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Descentralizar vai significar que nem o Conselho Nacional e nem os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal vão eles mesmos diretamente administrar as águas. A gestão ou a administração das águas deve ficar com as bases mencionadas. Essa descentralização deve ser efetivada não em termos usuais, mas com a transferência de atribuições ou poderes tradicionais da União e dos Estados para os novos órgãos hídricos. Além disso, a descentralização deixará de ser verbal ou de propaganda eleitoral se for efetivada a cobrança dos usos da água e aplicação do recurso financeiro pelos próprios organismos de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica.

O poder da Agência Nacional de Águas – ANA para arrecadar as receitas vindas da cobrança pelo seu uso (art. 4º, IX 9433 97) é uma inovação que deixa dúvidas no cumprimento da política de descentralização da gestão dos recursos hídricos. Para evitar obstáculos à necessária distribuição das receitas hídricas, consta da lei que a aplicação das receitas “será feita” por meio das Agências de

Água e só na ausência destas é que esses recursos poderão ir para outras entidades (art. 4º, § 6º). A ANA “manterá registros que permitam correlacionar as receitas com as bacias hidrográficas em que foram geradas” (art. 21, § 1º).

A introdução da gestão participativa do bem público água é inovadora Benjamim(1993), pois o Poder Público não vai mais ter a maioria de votos nos Comitês da Bacia Hidrográfica (art. 39, § 1º, da Lei 9.433/97). Para que não se destrua a gestão participativa e nem se torne a mesma ineficaz será preciso que o controle social encontre meios de contínua e organizada informação.

Nos incs. I e II do art. 2º da Lei 9.433/97 estão explicitados os princípios do desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Assim, 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”.

A CF brasileira, em seu art. 225, caput, já havia inserido a obrigação de instaurar-se o desenvolvimento sustentável. O “Preâmbulo” do Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília aos 23 de abril de 1969, coloca entre seus objetivos assegurar a preservação dos recursos hídricos “para as futuras gerações, através da utilização racional desses recursos”.

A Lei 9.433/97 demarca concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada.

Disponibilidade de água de boa qualidade, isto é, não poluída, para as gerações presentes e futuras. Se a água for destinada ao consumo humano, ela deve ser potável, conforme Port. 1.429/2000 do Ministro da Saúde. O abastecimento de água potável, desde a captação até as ligações prediais, faz parte dos serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, I, a, da Lei 11.445/2007), ainda que os recursos hídricos, na sua gestão ampla, não façam parte desses serviços públicos (art. 4º, caput, da lei mencionada).

Assim, tem-se como finalidade prioritária, uma utilização racional e integrada. Disponibilidade eqüitativa de água, que facilite o acesso de todos a este bem, ainda que em quantidade diferente. Os institutos jurídicos não de ser aplicados no sentido de evitar o monopólio das águas, seja por órgãos públicos, seja por particulares.

A racionalidade dessa utilização deverá ser constatada nos atos de outorga dos direitos de uso e nos planos de recursos hídricos. A utilização integrada dos recursos hídricos será reiterada no sistema de gestão constante das diretrizes gerais de ação do art. 3º.

A ética da sustentabilidade das águas ganhou respaldo legal, por isso, ser invocado o Poder Judiciário quando as outorgas, planos e ações inviabilizarem a disponibilidade hídrica para as presentes e futuras gerações.

É também objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos “a prevenção e a defesa contra eventos hídricos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais” (art. 2º, III).

As enchentes, inundações ou cheias dos cursos d’água, na maioria das vezes, não constituem fatos oriundos da força maior. São previsíveis e evitáveis, desde que se afastem as suas causas. A ausência de vegetação protetora das margens dos cursos de água e o assoreamento dos leitos desses cursos estão entre as principais causas desses eventos hidrológicos críticos.

Devemos apontar duas “Diretrizes Gerais de Ação” (art. 3º) como auxiliares da consecução do objetivo de prevenir e defender a população contra as inundações: articulação dos planejamentos dos recursos hídricos e, especialmente, da área regional e integração com a gestão do uso do solo.

O art. 3º da Lei 9.433/97 formula diretrizes a serem observadas na implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos. São diretrizes a serem seguidas pelos organismos públicos e privados que vão gerir ou administrar as águas. A lei indicou estratégias de ação e preconizou parcerias com outros órgãos. Para serem colocadas em práticas e não serem excluídas do cotidiano do gerenciamento hídrico, as diretrizes precisam estar inseridas nas várias etapas dos procedimentos de outorga do direito de uso das águas, na elaboração do Plano de Recursos Hídricos e na efetivação do sistema de cobrança pelo uso das águas. Freitas(1999) Da mesma forma, os conselhos serão o termômetro da sensibilidade de seus membros no concernente à observância dos fundamentos, objetivos e diretrizes da lei em análise.

A gestão dos recursos hídricos deve ser feita de forma sistemática, abarcando quantidade e qualidade. Essa gestão deve levar em conta as diferenças físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País. Adequado entender-se que a gestão também observará as diferenças entre

as várias bacias hidrográficas, que são as unidades territoriais básicas (art. 2º, VI), e não somente as regiões e os Estados.

Os recursos hídricos não podem ser geridos de forma isolada em relação ao meio ambiente. Miranda (1994.) Portanto, o planejamento ambiental concernente à fauna (aquática e terrestre), as florestas, o uso do solo e de agrotóxicos, a instalação de indústrias, a renovação das antigas indústrias e o zoneamento ambiental das bacias hidrográficas são algumas das matérias que devem ser levadas em conta na gestão das águas.

A lei examinada enfatiza a necessidade da articulação do planejamento dos recursos hídricos com o planejamento regional, estadual e nacional. Ainda que sejam valorizados esses planos de “ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX, da CF), não seria vantajoso ignorar-se os planos diretores dos Municípios integrantes de uma bacia ou uma sub-bacia hidrográfica.

As águas interiores devem ter sua gestão integrada aos estuários e às zonas costeiras de que fazem parte.

No art. 4º da Lei 9.433/97 há a inserção do dever para a União de articular-se com os Estados para o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. A articulação deve estar presente no momento de conceder outorgas e de suspendê-la. De grande relevância essa norma, pois a União não poderá deixar de participar dos organismos que vão implementar a política dos recursos hídricos, sejam as águas de seu domínio ou não. A União (concretamente, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica – DNAEE, transformado em Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, do Ministério de Minas e Energia e o Ministério de Ciência e Tecnologia) receberá os percentuais previstos no art. 54, que lhe proporcionarão recursos para levar adiante a articulação apontada no art. 4º.

“Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos” (art. 6º da Lei 9.433/97).

A lei examinada diz que esses Planos são de “longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e de seus projetos” (art. 7º, caput). Caberá às “Agências de Água”, que vão elaborar o

Plano, sugerir o prazo de vigência (art. 44, X), e aos “Comitês de Bacia Hidrográfica” aprovar ou não esse prazo.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos poderá estabelecer diretrizes complementares para a aplicação dos Planos de Recursos Hídricos, uma vez que ele é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 35, VI, da Lei 9.433/97). Dentro dessas normas complementares poderá constar o procedimento para emendar ou modificar os Planos de Recursos Hídricos.

O Plano deve ter uma durabilidade condizente com sua implantação e aceitação. Mudanças constantes podem levar à inaplicabilidade do Plano. Contudo, o Plano precisa prever sua revisão, para adaptar-se a fatos supervenientes.

“Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País” (art. 8º da Lei 9.433/97).

Os três Planos previstos no art. 8º serão elaborados diferentemente do que tem sido praticado na Federação brasileira. Os Planos não nascerão na cúpula ou no centro, mas na base do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Essa interpretação encontra seus fundamentos no art. 1º, V e VI, da Lei 9.433/97 e no art. 20 da Lei 8.171/91 (Lei de Política Agrícola). O Plano fundamental é o “Plano por bacia hidrográfica”, porque a bacia hidrográfica é a unidade territorial de atuação e de planejamento do Sistema Nacional e porque a gestão hídrica é descentralizada. Assim, as prioridades de usos das águas, por exemplo, serão primeiramente procuradas a nível da bacia hidrográfica. Em seguida, fazendo-se Planos estaduais, eles deverão integrar as prioridades apontadas nos Planos de bacia hidrográfica. Finalmente, ao ser elaborado o Plano do País, integrar-se-ão os estaduais para estabelecerem-se as prioridades nacionais.

O Plano de Recursos Hídricos estadual não irá planejar somente para os limites políticos do Estado, mas para a realidade de todas as suas bacias e sub-bacias hidrográficas, levando em conta suas relações hídricas com os outros Estados brasileiros e até com os países vizinhos. Daí caminha-se naturalmente para o Plano Nacional de Recursos Hídricos, que além das necessidades hídricas nacionais das presentes e futuras gerações, irão ponderar os dados e as necessidades transnacionais, em relação aos rios transfronteiriços.

Haverá inicialmente dificuldades para a implementação dessa metodologia descentralizadora, porque temos um passado de centralização e de hegemonia de determinados pólos regionais. Contudo, a partir do gerenciamento por

bacia hidrográfica, sem isolacionismos, do ponto de vista nacional, MERCOSUL e da Comunidade Amazônica, vantagens ambientais, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, não de ser alcançadas.

Tríplice pode ser a abrangência territorial do Plano. O Plano concernente à “bacia hidrográfica” tem relação com a área de atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica, com o dimensionamento apontado pelo art. 37. Assim, o Plano de Recursos Hídricos pode abranger somente uma sub-bacia ou grupo de sub-bacias hidrográficas, a totalidade de uma bacia ou grupo de bacias hidrográficas.

Os Planos de Recursos Hídricos terão o seguinte conteúdo mínimo, segundo o art. 7º da Lei 9.433/97:

- a) Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos. Os usos atuais das águas devem ser estudados e suas implicações na qualidade e quantidade dos recursos (inclusive a vazão de todos os cursos de água, abrangidos pelo Plano, com relação aos usos públicos atuais). A existência de conflitos ou insatisfações, quanto aos usos atuais, deve ser pesquisada.
- b) Análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo. Para que a análise seja devidamente efetuada, todos os núcleos populacionais (rurais e urbanos) da área merecem ser levantados, as correntes migratórias, a legislação de loteamento e do uso do solo, os projetos de loteamento e de distritos industriais protocolados nas Prefeituras Municipais e a legislação e a execução dos zoneamentos. Esta parte do Plano situa-o não só nos recursos hídricos propriamente ditos, mas nos recursos ambientais globalmente enfocados. Busca-se uma visão conjunta território-água e um planejamento integrado montante-jusante, de modo que seja possibilitado um desenvolvimento equitativo de todos os Estados e Municípios da bacia ou sub-bacia.
Atenção deve ser dada às “bacias de rios fronteirinhos e transfronteiriços de gestão compartilhada” e o princípio da “obrigação de não causar danos significativos” em todos os trechos dos cursos de água e que, para isso, merecem ser realizadas negociações e consultas para dirimir os conflitos. Não sendo profícuas as negociações e consultas, a arbitragem deve ser procurada.
- c) Balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação dos conflitos potenciais. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, se existente, precisa ser examinado (art. 12, § 2º,

da Lei 9.433/97), buscando-se informações, inclusive, sobre o plano de “aproveitamento dos potenciais hidrelétricos”. Para as demandas futuras, os usos possíveis das águas precisam ser detectados (por exemplo: pesca, piscicultura, transporte aquaviário, irrigação e lazer). Levando-se em conta o diagnóstico efetuado, conforme a alínea a, deverá haver o prognóstico de futuros conflitos nos usos das águas.

- d) Metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos. Com os dados já levantados, indica-se aqui a fixação de objetivos, cuja concretização será apontada na alínea seguinte.
- e) Medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas.
- f) Prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos. Embora tenha sido mencionado no plural, poderá o Plano indicar a ordem das prioridades, que deverão ser cumpridas hierarquicamente. A multiplicidade de usos como norma geral comporta que seja apontado qual o uso a ser observado em primeiro lugar, sem que se eliminem os usos posteriores, a não ser no caso específico do art. 1º, III, da Lei 9.433/97. A escolha das prioridades não pode ser arbitrária, devendo ser adequadamente fundamentada.
- g) Diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Essas diretrizes e critérios serão específicos para o Comitê de Bacia Hidrográfica, devendo seguir os critérios gerais que tenham sido estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 35, X, da Lei 9.433/97).
- h) Propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

O conteúdo do Plano de Recursos Hídricos é de ordem pública. Quando a lei diz que há um “conteúdo mínimo”, ela está indicando a sua indispensabilidade. Todos os Planos (de bacia hidrográfica, dos Estados e o Nacional) devem percorrer o caminho contido nos oito incisos em vigor. A insuficiência deve acarretar a nulidade do Plano, sem ser necessário que se prove o prejuízo ocorrido com a omissão.

“Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos...” (art. 13, caput, da Lei 9.433/97).

A outorga dos direitos de uso deverá obedecer totalmente às prioridades de uso das águas expostas nos Planos de Recursos Hídricos. Dessa forma, o uso

que não estiver apontado como prioritário só poderá ser concedido se houver a prova de que a prioridade hídrica foi satisfeita.

Quando a outorga for emitida sem que tenha sido adotado o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica, seria adequado que ficasse explícito, na regulamentação, que os outorgados são obrigados a adaptar suas atividades e obras ao Plano superveniente, em prazos nele previstos.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva “obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos” (art. 19, III, da Lei 9.433/97).

Questão importante se coloca aqui, pois a lei precisará definir uma política de cobrança, se não acaba virando imposto. Medauar (1996)

Há uma clara e indubitável vinculação dos recursos financeiros a serem arrecadados pelas Agências de Águas com o que constar nos programas e projetos dos Planos de Recursos Hídricos. Não há possibilidade do uso discricionário desses recursos financeiros. Implica desvio de finalidade manifesto o uso da cobrança contrariando o Plano de Recursos Hídricos.

O Plano de Recursos Hídricos deve prever os programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados (art. 7º, V, da Lei 9.433/97). No próprio Plano não há a obrigação legal de ser inserido o cronograma de execução das medidas, programas e projetos, diante do veto aposto pelo Presidente da República (DOU 9.1.1997, p. 479) ao inc. VII do mencionado art. 7º. Contudo, os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão sugerir providências necessárias ao cumprimento das metas apontadas nos Planos (art. 38, IV, da Lei 9.433/97).

Quanto à programação financeira referente às medidas, programas e projetos, vetada, também, pelo Presidente da República, esta programação permanece obrigatória, pois constante de outra parte da Lei 9.433/97, quando em seu art. 44 estabelece entre as competências das Agências de Água a de propor ao Comitê de Bacia Hidrográfica o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos (inc. XI, c). Esse plano de aplicação poderá ser proposto junto com o Plano de Recursos Hídricos, sem nada mudar ou inovar, pois, como diz textualmente a própria lei citada, em seu art. 19, “a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva... III – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. O art. 38, VII – aprovar o plano de aplicação dos valores arrecadados com a cobrança

pelo uso de recursos hídricos decorrerá da execução do Plano Nacional e dos Planos de Bacias.

O plano de aplicação vai fazer o relacionamento entre o fluxo da receita e o fluxo da despesa, prevendo especificamente as épocas de pagamento ou desembolso dos recursos, tudo em estrita obediência aos Planos de Recursos Hídricos.

Como já se focalizou, a gestão dos recursos hídricos deve articular-se com a gestão ambiental comprometida e tendo por fim o desenvolvimento sustentável. Na fase de formulação dos Planos de Recursos Hídricos é de extrema importância a participação do Estado através dos seus órgãos públicos ambientais em especial para opinar sobre os padrões de qualidade das águas e a conservação ou a recuperação da vegetação de preservação permanente nas margens dos cursos de água.

Aprovado o Plano de Recursos Hídricos, ele deverá ser respeitado no momento do licenciamento ambiental, desde que não contrarie expressamente a legislação ambiental a ser aplicada pelos órgãos licenciadores.

O controle do uso das águas – patrimônio coletivo – não terá êxito se o público – em todos os seus segmentos – não tiver oportunidade de acompanhar a utilização dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos, em especial a elaboração do Plano de Recursos Hídricos visando assegurar o desenvolvimento sustentável. (DERANI, 1997)

A participação do público no Estudo de Impacto Ambiental nesse ponto e de enorme importância, aqui evidencia-se que o conceito e o debate sobre desenvolvimento sustentável não deve ser apenas uma questão de governo, mas sobretudo uma ação da sociedade civil organizada, a participação de todos faz-se necessária

Antes de ser apreciado e votado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica seria de alta valia que o Plano de Recursos Hídricos proposto pelas Agências de Água fosse publicado na íntegra para divulgação, inclusive, via eletrônica, e sua síntese, contendo os programas de aplicação dos recursos financeiros, publicada nos Diários Oficiais da União, dos Estados e dos Municípios interessados. Com a publicidade prévia, informa-se a tempo e de forma antecipada em relação à decisão de adoção do Plano.

A Lei 9.433/97 previu a estruturação de um “Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos” (arts. 25 a 27). Um dos objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos é “fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos” (art. 27, III). Uma forma eficaz para o fornecimento desses subsídios é a Audiência Pública, cabendo aos Comitês de Bacia Hidrográfica “submeter, obrigatoriamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica à audiência pública” (Resolução 5, de 10.4.2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, DOU de 11.4.2000, PP. 50-51). A Audiência Pública, não tendo caráter deliberativo, consagra a transparência desse tipo de planejamento hídrico e prepara a população para leal e cooperativa adesão ao Plano.

A Lei de Política Nacional de Irrigação – Lei 6.662/79 –, previu a elaboração do “Plano Nacional de Irrigação” (arts. 3º, II e 4º, I). Útil discutir da necessidade desse Plano integrar-se ao Plano de Recursos Hídricos. Pois, tratando-se a irrigação de um dos usos múltiplos das águas, ele não pode ser gerido separadamente da globalidade das águas.

A racionalidade e o advento da lei posterior mais abrangente exigem que o Plano Nacional de Irrigação incorpore-se, dentro de sua especificidade, ao Plano de Recursos Hídricos, a começar de sua elaboração e sua implementação na bacia hidrográfica.

Diz a Lei 9.433/97 que o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a: a) assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas; b) diminuir os cursos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes (art. 9º).

“As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental” (art. 10). O termo “estabelecer” as classes de corpos de água significa, numa primeira fase, dar as características de cada classe e, numa segunda fase, constatar as características existentes de um corpo hídrico e propor as metas para alcançar determinada classe e, finalmente, a fase de classificação de cada corpo hídrico na classe devida.

Há um sistema de classes de qualidade das águas em 13 classes de qualidade. De acordo com o referido art. 10 da Lei 9.433, a classificação das águas de cada corpo de água numa determinada classe é atribuição do organismo público

que tenha competência para o licenciamento, a fiscalização e a imposição de penalidades administrativas ambientais, conforme a legislação ambiental.

A classificação das águas é o reconhecimento da diferença e multiplicidade de usos desse recurso. Os usos pretendidos vão ser discutidos e apontados no Plano de Recursos Hídricos. Esse Plano dirá que para tal segmento de corpo de água, tributário, sub-bacia e/ou bacia hidrográfica, pretende-se o enquadramento numa determinada classe. O Plano já deve ter feito levantamentos e amostragens da situação da água em questão. O levantamento da situação dos efluentes ou dos lançamentos existentes ou potenciais é fundamental, pois “os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nos corpos de água desde que obedeçam às condições e padrões previstos neste artigo, resguardadas outras exigências” (art. 34 da Resolução 357/2005; para maior aprofundamento na matéria, v. os §§ 1º a 5º desse art. 34).

A referida resolução conceitua enquadramento como o estabelecimento da “meta ou objetivo da qualidade de água (Classe) a ser obrigatoriamente alcançado ou mantido em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, ao longo do tempo” (art. 2º, XX, da Resolução 357/2005). O órgão público ambiental irá verificar a situação da água em cada setor.

Entre as competências das Agências de Água está a de propor “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” (art. 44, XI, a, da Lei 9.433/97). O Conselho Nacional de Recursos Hídricos poderá concordar com a atual classificação das águas ou concordar com as proposições do estabelecimento de novos níveis de qualidade a serem alcançados. A lei comentada, em seu art. 35, não concedeu, contudo, competência a este Conselho para efetuar uma nova classificação. Da mesma forma, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos decidirão sobre o enquadramento proposto e não sobre a classificação dos corpos hídricos, que será feita pelos órgãos estaduais de meio ambiente.

A Resolução CONAMA 20/86 enseja uma solução adequada, dizendo: “O enquadramento das águas federais na classificação será procedida pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA, ouvidos o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH e outras entidades públicas

interessadas” (art. 20, b). Essa resolução, apoiada no art. 10 da Lei 9.433/97, que fica atualizada.

A articulação da gestão da área hídrica como a área pública de meio ambiente há de ser feita sem invasão ou usurpação de competências. Além disso, essa separação de competências é salutar, para que os órgãos de gestão de recursos hídricos não sejam juiz e parte, ao mesmo tempo, da qualidade desses recursos.

A CF, em seu art. 21, XIX, disse competir à União definir os critérios de outorga dos direitos de uso de recursos hídricos.

3.2 OUTORGA DO USO DAS ÁGUAS

“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” (art. 11 da Lei 9.433/97). Essa norma legal é vinculante para a ação governamental federal e estadual na outorga de direitos de uso. Os Governos não podem conceder ou autorizar usos que agridam a qualidade e a quantidade das águas, assim como não podem agir sem equidade no permitirem acesso à água.

Outorga é “consentimento, concessão, aprovação, beneplácito”. No sentido especificamente jurídico, a outorga vai exigir a intervenção dos Poderes federal (art. 29, I, da Lei 9.433/97), estadual e do Distrito Federal (art. 30, I, da lei mencionada) para manifestar sua vontade. A regulamentação da lei indicará os critérios gerais de outorga, como estes critérios integrarão as resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 35, X, da Lei 9.433/97).

A Instrução Normativa 4, de 21.6.2000, do Ministério do Meio Ambiente (DOU 3.7.2000, PP. 25-30), definiu “outorga de direito de uso de recursos hídricos como ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato”.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos conserva a competência para editar normas sobre os “critérios gerais de outorga” (art. 35 da Lei 9.433/1997),

mesmo com o advento da Instrução Normativa 4, acima referida. O Conselho poderá dispor de forma diferente sobre esses critérios, salientando-se que suas resoluções têm superioridade sobre as normas do Ministério do Meio Ambiente, hierarquia essa que lhe é dada pela própria lei mencionada.

A Lei 9.433/97 não previu a necessidade de licitação para a outorga de uso dos recursos hídricos. Esta outorga não configura prestação de serviço público, como ocorrerá quando uma empresa destinar-se à distribuição de água em uma cidade. A prestação de serviço público, conforme o art. 175 da CF, está sujeita à realização de licitação, seja esta prestação efetuada diretamente pelo Poder Público ou sob regime de concessão ou permissão.

No Cap. VI do Tít. I da Lei 9.433/97 tratou-se da “Ação do Poder Público”. “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal: ... II – outorgar os direitos de uso de recursos hídricos...”. “Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União” (art. 29). “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, na esfera de sua competência: I – outorgar os direitos de uso dos recursos hídricos...” (art. 30). A Lei 9.433/97 demarca bem uma área que não pode ficar na gestão privada: a área da outorga dos direitos de uso das águas.

Pode parecer estranho que uma lei federal venha a apontar aos Estados e ao Distrito Federal o dever de intervir, na área de sua competência, na outorga dos direitos de uso das águas. Constitucional essa determinação, pois o art. 21, XIX, da CF afirma competir à União “definir critérios de outorga de direitos de seu uso” ao referir-se aos recursos hídricos. Um dos critérios que a União inseriu na Lei 9.433/97 é o de que a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos é competência do Poder Público.

A outorga não será definitiva, pois a própria lei já estipulou a sua validade máxima em 35 anos, ainda que possa haver renovação (art. 16), como, também, sua suspensão (art. 15).

A outorga visa a dar uma garantia quanto à disponibilidade de água, assumida como insumo básico de processo produtivo, a outorga tem valor econômico para quem a recebe, na medida em que oferece garantia de acesso a um bem escasso.

Diante da inconstância da disponibilidade hídrica, constata-se que os outorgados não tem direito adquirido a que o Poder Público lhes forneça o quantum de água indicado na outorga. O Poder Público não pode arbitrariamente alterar a outorga, mas pode modificá-la motivadamente, de acordo com o interesse público.

O Código das Águas dispunha que “as águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes” (art. 43, caput).

A aplicação do “princípio da participação” para a efetivação da outorga de uso dos recursos hídricos não foi expressamente prevista na legislação. Seria altamente saudável que não ficasse essa decisão administrativa de vital importância para a comunidade somente nas mãos de servidores públicos eventuais ou de carreira. A sociedade civil precisa ser convocada para opinar e, também, ajudar no processo decisório hídrico já nessa fase, e não somente nas fases posteriores, no Comitê de Bacia Hidrográfica.

Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos, de acordo com o art. 12 da Lei 9.433/97: “I – derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público ou insumo produtivo” (derivação é a “transferência de águas de um afluente para outra, podendo as correntes ser naturais ou artificiais”); II – extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final 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 – aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V – outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

No inc. V do art. 12 acima referido, o legislador deu à Administração Pública a possibilidade de alargar os casos em que a outorga hídrica seja obrigatória. A Administração Pública, contudo, terá o ônus da prova a respeito da possibilidade da alteração do regime, da quantidade e/ou da qualidade de água existente em um corpo de água. Só assim pode-se entender como legais as modalidades de outorga do art. 3º, III, IV e V, da IN 4, de 21.6.2000: obras

hidráulicas; serviços de limpeza, proteção de margens e desassoreamento de cursos de água e travessias em curso d'água (DOU 3.7.2000, p. 27).

Obras hidráulicas como: 1. Obras de reservação: barragens, açudes, tanques de reservação, diques de proteção, diques, soleiras de nível; 2. Obras de travessia: pontes, aquedutos, oleodutos (DOU 3.7.2000, p. 28).

A ausência de outorga nos casos acima mencionados configura “infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos” (art. 49), e o infrator ficará sujeito a advertência, multa, embargo provisório e embargo definitivo.

Cabe ação civil pública para o cumprimento da obrigação de fazer contra o usuário da água (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que infringir as obrigações do art. 12 da Lei 9.433/97, agindo sem a outorga de uso das águas.

Merecem ser combinados o art. 11 e o parágrafo único do art. 13, ambos da Lei 9.433/97, quando indicam que a outorga tem como objetivo assegurar o direito de acesso à água e à preservação do uso múltiplo dos recursos hídricos. O uso da água pela fauna e o uso da água para diluição e dispersão de poluentes integra a multiplicidade do uso dos recursos hídricos. Ao Poder Público e à coletividade incumbe a defesa do equilíbrio do meio ambiente (art. 225 da CF) e, para o exercício desta tarefa, no caso enfocado, é necessária atenção para que o deferimento das outorgas solicitadas por usuários específicos não torne inviável a qualidade ambiental de um corpo de água. Assim, à semelhança da reserva legal florestal, há uma reserva hídrica que não permitirá que o Poder Público conceda todas as outorgas solicitadas, sem deixar um saldo hídrico suficiente para atender às emergências ambientais de interesse comum da coletividade.

A Lei 9.984/2000 criou duas outorgas preventivas ou preliminares, nos arts. 6º e 7º.

O art. 6º, caput, diz: “A ANA poderá emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para usos requeridos, observado o disposto no art. 13 da Lei 9.433/97, de 1997”. O § 1º desse mesmo artigo diz: “A outorga preventiva não confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos”.

Tanto no art. 6º como no art. 7º pode-se pedir a reserva de determinada quantidade de água. A outorga preventiva não vai obrigar o requerente ao uso imediato, devendo a ANA estabelecer um prazo máximo de até três anos para utilização da outorga preventiva (art. 6º, § 2º, da Lei 9.984/2000).

A ANA não está obrigada a conceder a outorga de uso do recurso hídrico só pelo fato de o requerente ter obtido a outorga preventiva de “declaração de disponibilidade de água”. Caso contrário, seria impedir ou dificultar a adoção de um Plano de Recursos Hídricos que, pelo próprio art. 6º da Lei 9.984/2000, combinado com o art. 13 da Lei 9.433/97, através de suas prioridades de uso, deve ser estritamente obedecido. A vantagem da outorga preventiva, aqui tratada, é estabelecer uma preferência em relação a quem não a obteve.

A outorga preventiva deve ter seu pedido e sua autorização publicados no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação na respectiva região (art. 8º da Lei 9.984/2000), ainda que não confira direito imediato de uso dos recursos hídricos. Isso porque temos que extrair do art. 8º da Lei 9.984/2000 o seu sentido, que é a publicidade dos atos da administração pública (CF, art. 37, e Lei 9.784, de 29.1.1999, art. 2º). A publicidade dessa outorga destina-se a mostrar a todos a “Vazão possível de outorga”, para que, em toda uma bacia hidrográfica, possa ser feito um planejamento hídrico eficiente e idôneo e não se esconda de ninguém a água que se pretende reservar.

A licitação para concessão ou autorização do uso de potencial de energia hidráulica em corpo de água de domínio da União deve ser precedida da obtenção de “declaração de reserva de disponibilidade hídrica”, através de ato da ANA (art. 7º, caput, da Lei 9.984/2000). Essa providência é obrigatória por parte da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, e a inexistência da mesma impede a realização da licitação.

A ANA deverá obedecer expressamente ao art. 13 da Lei 9.433/1987 (art. 7º, § 3º, da Lei 9.984/2000), que diz:

Toda outorga estará condicionada às propriedades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso. Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

A agência Nacional de Águas deverá motivar tanto o deferimento como o indeferimento da declaração da reserva hídrica, atendendo à razoabilidade e proporcionalidade (art. 2º da Lei 9.784, de 29.1.1999). Não é possível a reserva hídrica exclusiva para aproveitamento hidráulico, pois o uso múltiplo dos recursos hídricos está garantido pelo mencionado art. 13 da Lei 9.433/1997.

Obtida a declaração de reserva de disponibilidade hídrica há uma consequência automática: quem receber a concessão ou a autorização de uso do potencial de energia hidráulica receberá a outorga de direito de uso de recursos hídricos (art. 7º, § 2º, da Lei 9.984/2000). Não se há de confundir duas situações: o pedido de declaração de reserva hídrica, que não acarreta automaticamente coisa alguma, e a situação posterior à obtenção da declaração de reserva, que faz surgir, neste caso, o direito à outorga de uso do recurso hídrico.

A declaração de reserva de disponibilidade hídrica para uso do potencial hidráulico deve ter seu pedido e sua emissão publicados no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação na respectiva região (art. 8º da Lei 9.984/2000),

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, além de ser uma exigência constitucional e da legislação brasileira infraconstitucional, é um procedimento indispensável na prevenção dos danos aos recursos hídricos nos atos de controle do Poder Público.

O ato administrativo da outorga dos direitos de uso da água não é um ato isolado da Administração Pública. Nesse sentido, dizem os arts. 29, caput, da Lei 9.433/97 que compete ao Poder Executivo federal e aos Poderes executivos estaduais e do Distrito Federal “promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental” (inc. IV de ambos os artigos).

A “autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos” procurará ter conhecimento sobre se foi ou não exigido o procedimento de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Se esse estudo foi exigido, poderá essa “autoridade” solicitar esclarecimentos, vistorias e diligências da equipe multidisciplinar. Será da máxima utilidade que o órgão público responsável pela outorga acompanhe a Audiência Pública que for realizada. O conteúdo dos debates e documentos juntados na Audiência deverá embasar a decisão da outorga dos direitos de uso das águas.

Caso o Estudo Prévio de Impacto Ambiental seja exigível e não tenha sido exigido pelo órgão público ambiental, caberá ao órgão público responsável não

conceder a outorga enquanto tal estudo não for devidamente apresentado, sob pena de responsabilização civil e criminal.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é obrigatório nas “obras hidráulicas para a exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques” (Resolução CONAMA 1/86, art. 2º, VII).

Entretanto, se o órgão ambiental ou o órgão responsável pela outorga de usos de recursos hídricos constatar significativa ou potencialidade de degradação do meio ambiente em razão da atividade ou da instalação de determinada obra, conforme a Constituição Federal (art. 225, § 1º, IV), deverá exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental mesmo que a obra ou a atividade não constem do rol apontado na resolução do CONAMA.

Caso seja prevista a apresentação do licenciamento ambiental após o deferimento da outorga, a autoridade outorgante poderá ter interesse em acompanhar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, pois este estudo terá repercussão na renovação da outorga ou na suspensão.

Esses dois institutos jurídicos guardam uma grande aproximação, podendo até ser unificados, se para tanto houver interesse da Administração Pública e eficácia de resultados sociais.

Enquanto estiverem diferenciados, a outorga dos direitos de uso tem um campo mais largo do que o licenciamento ambiental. A outorga dos direitos de uso, além do caso concreto do pedido analisado, deve considerar primeiramente o Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica, dos Estados e do País estando em desacordo com esses Planos, o requerimento de outorga deve ser indeferido.

A apresentação prévia da licença ou da autorização ambiental dependerá do que constar na legislação ambiental federal, estadual ou municipal pertinente. Ilógico será expedir-se a outorga para “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” (art. 12, III, da Lei 9.433/1997), sem que já tenha havido o licenciamento ambiental.

A outorga não exime o outorgado de obter o “licenciamento ambiental”, como, por exemplo, apontam os Decretos 41.258, de 31.10.1996, do Estado de São Paulo (art. 5º), e 37.033, de 21.11.1996, do Estado do Rio Grande do Sul (art. 6º).

A integração eficiente entre outorga e licenciamento é o ponto crucial da política nacional de recursos hídricos. Se a outorga for expedida sem a devida articulação com o licenciamento ambiental, violado estará o grande objetivo de assegurar água em adequado padrão de qualidade para a atual e futuras gerações (art. 2º, I, “Dos objetivos”, da Lei 9.433/1997).

O deferimento da outorga está condicionado às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos, ao enquadramento do corpo de água, à manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário e à preservação do uso múltiplo dos recursos hídricos (art. 13 e seu parágrafo único da Lei 9.433/97). O ato administrativo da outorga é de natureza vinculada ou regradada quanto aos aspectos referidos, não podendo o servidor público colocar outros interesses públicos para justificar o deferimento, se as circunstâncias da lei estiverem desatendidas.

Respeitada a parte vinculada do ato administrativo da outorga, este poderá conter uma parte discricionária que deve ter clara e ampla motivação, manifestando a sua “legalidade, moralidade e impessoalidade” (art. 37 da CF), para que não se caia na arbitrariedade. A discricionariedade ocorrerá através de uma escolha baseada na maximização de um interesse público não apontado explicitamente na legislação.

Ao solicitar a outorga dos direitos de uso das águas, cabe ao requerente o ônus de provar a observância das condições exigidas pela legislação. O sistema de responsabilidade civil dos recursos hídricos é o mesmo sistema vigente para o meio ambiente, aplicando-se a responsabilidade objetiva ou sem culpa (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81).

Na implementação do princípio básico do “Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos” (art. 26, III – “acesso aos dados e informações garantido a toda sociedade”) é de ser aplicado no sistema de procedimento da outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos o art. 10, § 1º, da Lei 6.938/81: “Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação”. A outorga dos direitos de uso das águas não é uma “ação entre amigos”,

em que somente entram em relação o requerente e o órgão público. O procedimento de outorga, para realmente apresentar resultados assecuratórios do interesse geral e da boa gestão das águas, precisa dar oportunidade à efetiva informação social.

Com muita sensibilidade social e ambiental, os legisladores brasileiros inseriram na Lei 9.984/2000 a obrigatoriedade da ampla publicidade na outorga no art. 8º. “A ANA dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como aos atos administrativos que dele resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região”.

As outorgas de águas de domínio dos Estados também estão sujeitas ao princípio da publicidade, pois este está inserido nos princípios fundamentais da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 37, caput).

A responsabilidade civil, administrativa e criminal do órgão público que emitir a outorga não termina com esse ato. Cumpre a esse órgão público “regulamentar e fiscalizar os usos” (arts. 29, II, e 30, I, da Lei 9.433/97).

A fiscalização do uso das águas inclui inspeções periódicas. Para isso, o órgão público necessita ter verba para transporte dos servidores públicos, assim como diárias para os mesmos. Caso contrário, a outorga tornar-se-á um ato sem nenhum resultado benéfico para o meio ambiente e para os bons usuários.

Cabe a propositura de ação civil pública visando ao “cumprimento da obrigação de fazer” a fiscalização, pois essa atividade não pode ser efetuada segundo o arbítrio da Administração (Lei 7.347/85).

A regulamentação haverá de prever o elenco das condições que deverão constar no ato administrativo da outorga dos direitos de uso das águas. Como exemplo inserimos o art. 31 do Decreto 89.496/84, que regulamentou a Política Nacional de Irrigação: “As concessões ou autorizações, de que trata esta Seção, deverão especificar a vazão máxima outorgada, a obrigatoriedade de o concessionário ou autorizado implantar e manter infra-estrutura de mediação de água, tempo de vigência e demais elementos técnico-econômicos relevantes, para caracterizar os direitos e obrigações do beneficiário”.

A transmissão regular e veraz de informações por parte dos usuários sobre a quantidade e a qualidade das águas captadas, derivadas ou aproveitadas e

dos lançamentos efetuados é uma condição da vigência da outorga. Seria oportuno que na expedição da mesma constasse o modo da prestação dessas informações.

O cumprimento das condições constantes da outorga dos direitos de uso das águas é condição indispensável para a vigência da mesma. Por isso é que o art. 15, I, da Lei 9.433/97 prevê a possibilidade de ser suspensa a outorga pelo não cumprimento pelo outorgado dos seus termos.

“Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga, nos termos do art. 12 desta Lei” (art. 20 da Lei 9.433/97). Há, pois, uma união entre cobrança e outorga, de tal forma que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos mereça ser inserida como uma das condições da outorga dos direitos de uso desses recursos.

A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias, conforme o art. 15 da Lei 9.433/97: “I – não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga; II – ausência de uso por três anos consecutivos; III – necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; IV – necessidade de prevenir-se ou reverter-se grave degradação ambiental; V – necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; VI – necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água”.

Suspender-se a outorga do direito de usar as águas pela superveniência das circunstâncias acima apontadas são circunstâncias que não existiam no momento da outorga do direito de uso dos recursos hídricos, porque, se essas existissem, a outorga não poderia ter sido legalmente emitida.

Para editar uma medida de suspensão não há necessidade de processo administrativo, como ocorre na punição das infrações. Entretanto, o Poder Público está obrigado, pelo princípio da legalidade, a motivar o ato da suspensão, seja este parcial ou total, por prazo determinado ou definitivo.

O Decreto 89.496, de 29.3.1984 (art. 33, caput), que regulamentou a Lei 6.662, de 25.6.1979, que dispôs sobre a Política Nacional de Irrigação, agasalhou o princípio da não indenização nos casos que denomina de extinção de concessão ou autorização de distribuição de águas públicas para fins de irrigação.

O aproveitamento dos potenciais hidrelétricos é classificado como uso dos recursos hídricos (art. 12, caput e seu inc. IV, da Lei 9.433/97).

Os recursos têm dupla denominação e concepção na Constituição Federal, quando ela trata dos bens da União. Temos os “rios e quaisquer correntes de água” (art. 20, III) e “os potenciais de energia hidráulica” (art. 20, VIII).

“A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estarão subordinados ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inc. VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica” (art. 12, § 2º, da Lei 9.433/97).

Temos dois tipos de outorga para o uso dos potenciais hídricos ligados à produção da energia elétrica. Primeiramente, a outorga ligada ao uso dos recursos hídricos, que serão colocados em depósito ou em reservatórios (por exemplo, nas barragens, contenções, diques e eclusas), conforme o art. 12, IV, da Lei 9.433/97, sendo que a autoridade responsável pela efetivação desta outorga será indicada pelo Poder Executivo federal nos recursos hídricos sob domínio da União (art. 29, parágrafo único, da Lei 9.433/97) e por autoridade responsável designada pelo Poder Executivo dos Estados nos recursos hídricos de domínio dos Estados. Em segundo lugar, a utilização do recurso hídrico como potencial hidráulico dependerá de outorga da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, conforme o art. 3º, II, da Lei 9.427, de 26.12.1996.

O setor hidrelétrico obedece aos princípios, estratégias, diretrizes e concepções da nova Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos, ainda que sua especificidade seja reconhecida. Na outorga para fins de geração de energia elétrica não se aplicará legislação de exceção, não se cogitando nem de favoritismo, nem de juízo preconcebido.

Consoante o entendimento exposto é que há de ser aplicado o art. 52 da Lei 9.433/97, que consta das “Disposições Gerais e Transitórias”: “Enquanto não estiver aprovado e regulamentado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica continuará subordinada à disciplina setorial específica”. Assim, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica, ao aplicar a disciplina setorial específica, não pode ignorar e contrariar os Planos Estaduais de Recursos Hídricos e os Planos de Recursos Hídricos das bacias hidrográficas, mesmo não havendo o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Especial atenção há de ter o órgão público encarregado da outorga para que a Constituição Federal seja fielmente aplicada. Três artigos da Carta Maior do País devem ser especificamente cumpridos: 1º) os espaços especialmente protegidos, como parques nacionais, estaduais e municipais, reservas biológicas, áreas de proteção ambiental, estações ecológicas, somente podem ser alterados ou suprimidos mediante lei (art. 225, § 1º, III); 2º) “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação dos resultados da lavra, na forma da lei” (art. 231, § 3º); 3º) os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos foram tombados pela Constituição Federal (art. 216, § 5º) e, portanto, o tombamento não pode ser modificado nem por lei, nem por decreto.

O requerente da outorga – pessoa física ou jurídica, pública ou privada, – deverá provar, antes da outorga, a promulgação da lei competente ou da autorização do Congresso Nacional e o levantamento do tombamento constitucional dos quilombos. São requisitos de legalidade (art. 37 da CF), dos quais não se pode afastar o poder outorgante, sob pena de ser anulada a outorga, inclusive, cabendo concessão de medida liminar pelo Poder Judiciário impedindo qualquer atividade e/ou construção por parte do outorgado.

O art. 12, III, da Lei 9.433/97 afirma que está sujeito a outorga, pelo Poder Público, o 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.

A Lei de Saneamento Básico – Lei 11.445/2007 – prevê que o saneamento básico abrange também o esgotamento sanitário, “constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente” (art. 3º, I, b). A inserção dessa norma poderia suscitar dúvida sobre a permanência da regra da obrigatoriedade da outorga, apontada. Contudo, a mesma Lei de Saneamento Básico clarificou a questão, dizendo: “A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive na disposição ou diluição de esgotos ou outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais”

(art. 4º, parágrafo único). Dessa forma, a disposição final ou o lançamento de esgotos nos cursos d'água depende de outorga do direito de uso do recurso hídrico. Conseqüentemente, está sujeita a cobrança (art. 20 da Lei 9.433/97).

Vale acentuar que as operações anteriores à disposição final do esgoto sanitário – isto é, a coleta, o transporte que não seja através do corpo hídrico e o tratamento – não estão sujeitas à outorga, mas ao controle dos órgãos públicos ambientais.

“Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento: 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” (art. 12, § 1º, da Lei 9.433/97).

A lei apresenta três situações em que há um direito subjetivo do usuário de usar a água sem a intervenção prévia do Poder Público. A concretização desse direito, entretanto, dependerá de definição em regulamento. Conforme diz a Constituição Federal (art. 84, IV), o Poder Executivo utilizará o decreto e o regulamento para a “fiel execução” da lei.

O regulamento haverá de apontar o número de habitantes que façam parte ou possam vir a fazer parte dos “pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural”. O critério de insignificância nas hipóteses dos incs. II e III não é idêntico para todas as bacias hidrográficas, pois deverá levar em conta a diferença de vazão dos corpos de água, as estações do ano, o grau de poluição existente e as metas de melhoria da qualidade hídrica, entre outros fatores.

Não se trata de dispensa de outorga, que ficaria ao juízo discricionário do órgão público. Nas situações do art. 12, § 1º, com a sua explicitação no regulamento, haverá um direito de as pessoas usarem a água. A não obrigatoriedade da expedição da outorga não desobriga o Poder Público de inspecionar e constatar a ocorrência das situações previstas nos incisos transcritos, assim como é seu dever exigir dos não outorgados que se cadastrarem.

Os incs. I e III do art. 49 da Lei 9.433/97 prevêm infrações relativas à outorga, a saber: “derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso”, e “utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga”.

O art. 50 prevê quatro tipos de penalidades para as infrações apontadas: advertência, multa, embargo provisório e embargo definitivo. Tanto na advertência como no embargo provisório serão fixados prazos para correção das irregularidades como para a execução de serviços e obras necessários ao efetivo cumprimento das condições de outorga.

A penalidade do embargo definitivo ocasiona a revogação da outorga. Poderá o embargo definitivo ser acrescido da obrigação de “repor incontinenti no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas”. Trazendo-se à colação o art. 58 do Código das Águas, vemos que “a Administração Pública respectiva, por sua própria força e autoridade, poderá repor incontinenti no seu antigo estado, as águas públicas, bem como seu leito e margem, ocupados por particulares ou mesmo pelos Estados ou Municípios”. Assim, ou a Administração Pública faz ela própria a reconstituição do recurso hídrico ou a Administração exigirá que o infrator reconstitua o recurso hídrico, o leito e a margem indevidamente utilizados. A Administração Pública na consecução da obrigação de reconstituição do ambiente hídrico poderá utilizar validamente a ação civil pública.

Preconiza-se a adoção de um sistema integrado de outorgas, quando numa mesma bacia hidrográfica for diverso o domínio das águas a montante ou a jusante. No Brasil, diante da existência de águas da União, dos Estados e do Distrito Federal, é preciso buscar-se um procedimento harmonizador das várias outorgas. Espera-se que a regulamentação trate desta matéria.

O sistema integrado de outorgas mereceria ter numa fase a comunicação do pedido de outorga aos outros Poderes Públicos dos corpos hídricos situados a montante e a jusante. Decorrido o prazo da consulta, se todos os Poderes Públicos estivessem de acordo, a outorga seria emitida. Se houvesse desacordo, o procedimento entraria na fase de negociação. Persistindo o desencontro de opiniões, os interessados poderiam buscar instâncias administrativas – o Comitê de Bacia Hidrográfica (art. 38, II, da Lei 9.433/97) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 35, II, III e IV, da Lei 9.433/97).

“O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União” (art. 14, § 1º, da Lei 9.433/97).

Para a delegação ou transferência de seu poder de outorga, a União haverá de verificar se o Estado ou o Distrito Federal têm condições administrativas

para bem executar essa tarefa. A delegação da outorga não pode ser imposta à unidade federada delegada. Também, não é um direito a reclamar pela unidade federada.

A delegação da outorga do uso do recurso hídrico de seu domínio não libera a União da co-responsabilidade de zelar pela implementação adequada das normas da outorga. A responsabilidade originária sobre o bom uso dos rios federais é da União, por força da Constituição Federal (art. 20, III). Dessa forma, merece ser inserida na regulamentação norma no sentido de que os Estados e o Distrito Federal comunicarão à União as outorgas concedidas e as medidas de suspensão, de racionamento e medidas punitivas efetuadas.

Ressalte-se que, por prudência e eficácia no controle da outorga, quando houver conflito de usos em um rio federal que banhe dois ou mais Estados, a União deve conservar em suas mãos o poder de outorga, não o delegando, exercendo uma ação pacificadora e integradora nessa área da bacia hidrográfica.

Os argumentos aqui expressos ficam reforçados pelas razões do veto ao § 5º do art. 4º da Lei 9.484/2000. A ANA não tem poderes para delegar suas competências para a outorga de usos dos recursos hídricos da União. Há, portanto, uma revogação implícita do art. 14, § 1º, da Lei 9.433/1997, pois o único órgão federal que poderia fazer a delegação do poder de outorga está impedido, sabiamente, de fazê-lo.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos objetiva: I – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II – incentivar a racionalização do uso da água; III – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos (art. 19 da Lei 9.433/97).

A utilização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é uma das formas de aplicar-se o princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: “As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais”.

A aplicação do princípio usuário-poluidor-pagador pressupõe a conscientização do público, que tem sido o grande prejudicado pela internalização dos lucros e externalização dos custos.

O princípio da cobrança que a Lei 9.433/97 introduz para o uso das águas já estava contido genericamente na Lei 6.938/81, em seu art. 4º, VII, ao dizer que a Política Nacional do Meio Ambiente visará a impor ao usuário uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Quem causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir. É óbvio que quem é assim onerado redistribuirá esses custos entre os compradores de seus produtos (se é uma indústria, onerando-a nos preços) ou os usuários de seus serviços (por exemplo, uma Municipalidade em relação a seus serviços de esgotos, aumentando suas tarifas. A equidade dessa alternativa reside em que não pagam aqueles que não contribuíram para a deterioração ou não se beneficiaram dessa deterioração”, no caso da cobrança específica pelos lançamentos do art. 21, II, da Lei 9.433/97.

“Serão cobrados os usos dos recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei” (art. 20 da Lei 9.433/97).

A cobrança fica sujeita à outorga, pois não poderá haver cobrança de atividades e obras clandestinas ou cujos usos não tenham sido outorgados. As Agências de Água terão interesse em fazer a comunicação das atividades obras não autorizadas ou não concedidas, para que a cobrança possa vir a ser efetuada.

A outorga dos direitos de uso das águas, como já se expôs, é ato exclusivo do Poder Público.

A cobrança decorre dos usos das águas, não sendo uma punição; e, portanto, não tem relação direta com a imposição das multas.

Os casos em que não é exigível a outorga (art. 12, § 1º, da Lei 9.433/97) automaticamente indicam a não exigibilidade da cobrança. Não se trata de qualquer isenção de recolhimento, como erroneamente se poderia interpretar o art. 38, V, da lei referida.

Nos casos em que tenha havido suspensão da outorga, no período em que vigorar a suspensão não se efetuará a cobrança. Evidentemente, far-se-á a adequada fiscalização, para que a suspensão não seja burlada.

A comissão da penalidade de embargo definitivo (art. 50, IV, da Lei 9.433/97) acarreta obrigatoriamente a revogação da outorga. Portanto, ocorrendo o embargo definitivo não se poderá efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

A aplicação da penalidade de embargo provisório (art. 50, III, da Lei 9.433/97) tem caráter cominatório, pois visa ou à “execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga” ou tem a finalidade de levar ao “cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos no prazo de sua vigência. Não suspende nem revoga a outorga, e, portanto, não confere ao outorgado o direito a deixar de pagar os valores referentes ao uso dos recursos hídricos, uma vez que, estando vigente a outorga, está também, vigente a obrigação de cobrança, conforme o art. 20, mencionado.

A resolução CONAMA 357 de 2005 representa um marco decisivo na evolução da legislação sobre recursos hídricos ao considerar que a água integra as preocupações do desenvolvimento, reconhece como sendo um valor intrínseco à natureza, ressalta o princípio do usuário - pagador, poluidor-pagador, dando assim mecanismos legislativos importantíssimos para o gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil existem mais leis do que se consegue cumprir. Não há como negar que, embora as leis ambientais relacionadas com os recursos hídricos representem um avanço no sistema normativo brasileiro, pela sua abrangência, conteúdo e modernidade, o Estado encontra-se, de maneira geral, longe de estar preparado para garantir a efetividade desse sistema normativo

A lei, na sua elaboração deve ser compatível com a possibilidade de ser executada. É certo que, no processo legislativo, em que há uma série de questões, pressões e interesses envolvidos, nem sempre a questão técnica é a que prevalece, o que é inerente a própria democracia, em que valem os interesses da maioria

É preciso verificar se as leis sobre águas em vigor possuem legitimidade (o que não deixa de ser subjetivo) no sentido de traduzirem as necessidades ou vontades de uma população. Por outro lado, criar uma norma exacerbada nos propósitos de conservação dos recursos hídricos, pode ser justamente o primeiro passo para seu descumprimento, por falta de eficácia técnica.

Se a lei for mais restritiva ou severa do que é possível exigir, o resultado é que, embora válida e vigente sua eficácia não ocorre. No entanto, ainda que não haja cumprimento efetivo da norma, existe um efeito ideológico simbólico positivo na população em geral que em última análise causa efeitos positivos na conservação dos recursos hídricos.

A relação existente entre homem e água antecede o próprio Direito. É elemento intrínseco a sobrevivência do ser humano. Cabe ao usuário participar ativamente do gerenciamento dos recursos hídricos e da conservação do meio ambiente como um todo, interesses apontados nas definições de desenvolvimento sustentável e princípios apontados nas conferências internacionais sobre meio ambiente, pontualmente a conferência de Estocolmo e Rio 92. Tanto o Estado como o Direito são entes abstratos, são manifestações da vontade do homem. A efetividade da lei e o bom gerenciamento dos recursos hídricos estão nas mãos de cada indivíduo. No entanto, acredita-se que debates em universidades, também como trabalhos acadêmicos são tão importantes quanto as leis para a preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente para a presente e futuras gerações

A resolução CONAMA 357 de 2005 representa um importante avanço na evolução dos recursos hídricos no Brasil, pois nela está embutido o conceito de

desenvolvimento sustentável e os principais princípios do Direito Ambiental tais como garantir a sadia qualidade de vida, usuário-pagador, poluidor-pagador, e a participação efetiva da comunidade em consonância com o artigo 225 da Constituição Federal a resolução 357 possibilita um melhor gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Lei n.º 6.938 – 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília. 1981.

_____. Lei n 8171- 17 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a política Agrícola *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília. 1991

_____. Lei nº 9.784 - 29 de Janeiro de 1999 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília. 1999

_____. Lei n.º 9.984 – 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília. 2000

_____. Resolução CONAMA No 357, DE 17 DE MAR O DE 2005 Dispõe sobre a classifica o dos corpos de gua e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e d outras providências *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília. 2005

ABRANCHES, Sergio. Política Social e combate a pobreza . a teoria da prática. In Política social e combate a pobreza. Coletanea. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 1987.

BECKER, Bertha, MIRANDA, Mariana (orgs.). A geografia política do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BENJAMIN, Antonio , e MILARE, eédis. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. São Paulo. . Editora RT 1993.

BOSSSEL, Hartmut. Indicators for sustainable development: theory, method, applications. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 1999

BRAUN,Ricardo. Novos paradigmas ambientais: desenvolvimento ao ponto sustentável. . Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

- BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil. In: BURSZTYN, Marcel (org.). Parapensar o desenvolvimento sustentável. 2.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- CAMARGO, Ana . de Brasil. Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios. 2.ed.Campinas, SP: 2005
- CÁNEPA, Eduardo,et al. A política de recursos Hídricos e o PRINCÍPIO Usuário-Pagador (Pub). Revista Brasileira de Recursos Hídricos. Porto Alegre .ABRH, vol 4, n 1, p. 103-118, 1999.
- CAPRA, Fritjof. Sabedoria incomum. São Paulo: Cultrix, 1995
- O ponto de mutação. São Paulo: Editora Cultrix, 1999a.
- A teia da vida. São Paulo: Editora Cultrix, 1999b.
- CONTI, José Mauricio. Direito financeiro na Constituição de 1988. São Paulo Editora Oliveira Mendes, 1988
- CRETELLA JUNIOR,Jose. Dicionário de direito administrativo.4.ed. Rio de Janeiro Editora Forence, 1988.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19. Ed. São Paulo Editora Atlas, 2006.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana .O Mito moderno da Natureza Intocada, São Paulo. Editora Hucitec, 1996.
- DESCARTES, René. Discurso do método: regras para a direção do espírito. São Paulo: Editora MartinClaret, 2003.
- DRANI, Cristiane. Direito Ambiental Economico. São Paulo, Editora Max Limonad, 1997.
- FIGUEIREDO, Guilherme J.P. Direito Ambiental e Saúde dos Trabalhadores. São Paulo. Editora LTr. 2000.
- FREITAS, Marco Aurélio Vasconcelos . O estado das águas no Brasil. Brasília, ANNEL, SIH, MMA, SRH, MME, 1999.
- GALLINA, Albertinho L. A concepção cartesiana de natureza. Ciência e Ambiente, v. 1n. 1, julho de 1990
- GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas In:BECKER, K. Bertha, MIRANDA, Mariana (orgs.). A geografia política do desenvolvimento sustentávelRio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

.IIED – International Institute of Environment and Development. Annual Report (2000) e outros textos. Disponível em: <<http://www.iied.org/>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. Direito de Águas e Meio Ambiente. São Paulo. Editora Ícone, 1999

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas - Regime Jurídico. São Paulo. Editora José Bushatsky Editor, 1974

LANNA, Antonio Eduardo Leão. Grenciamento da Bacia Hidrográfica- Aspectos Conceituais e Metodológicos. Brasília, IBAMA, 1995

LEITE NETO, Júlio Cerqueira. Política de Recursos Hídricos. São Paulo, Editora Edusp, 1998.

LOBO, Mário Tavera. Manual de direito de águas. Editora COIMBRA Editora, 1989.

MATOS, Carlos. Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização: Rio de Janeiro: editora UFRJ, 1997.

MEBRATU, Desta. Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. Environ Impact Acesso em 28 de Ago 2008.,

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo, . Editora RT, 1996.

OECD. Environmental performance reviews: a practical introduction. Paris: OECD, 1997. To measure sustainable development. Paris: OECD, 2000

OLIVEIRA, Jose Marcos Domingues. Direito Tributário e Meio Ambiente. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1995.

PACCAGNELLA, Luís .Função sócio- ambiental da propriedade rural e áreas de preservação permanente e reserva florestal legal . Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Editora RT, 1997.

PIMENTA, Bueno. Direito Público Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora Typographia J.C Villeneuve, 1857.

POMPEU, Cid Tomanik, Águas doces no direito brasileiro. In Águas doces no Brasil capital ecológico , uso e conservação. São Paulo Editora Escrituras, 1999.

RANEA, Guillermo . . Elementos de política ambiental. Buenos Aires: Editora H. C. D., 1993.

RIBEIRO, Adagenor Lobato. Modelo de indicadores para mensuração do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Tese (Doutorado Ciências:

Desenvolvimento Sócio-Ambiental). Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, NAEA, Universidade Federal do Pará, UFPA, 2002.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel. ----- Para pensar o desenvolvimento sustentável. 2.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

----- Caminhos para o desenvolvimento sustentável. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

SILVA, Jose Afonso da . Direito Ambiental Constitucional . 5 ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2004

SHUMACHER, Lídia. O negócio é ser pequeno. São Paulo: Círculo do Livro, 1982.

textos disponibilizados on line. Disponível em:<<http://www.wbcsd.ch>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

SOARES, Guido, F, S. Direito Internacional do Meio Ambiente. São Paulo. Editora Atlas 2001

TACCONI, Luca. An ecological economic approach to forest and biodiversity conservation the case of Vanuatu. World Development, 1997, : Editora Oxford University Press

WBCSD - World Business Council for Sustainable Development. What is thWBCSD? Vários textos disponibilizados on line. Disponível em:<<http://www.wbcsd.ch>>. Acesso em: 22 mar. 2008.

WCED - World Commission on Environment and Development. Our common future: the Brundtland report. Oxford: Editora Oxford University Press , 1987.