

**CENTRO DE INSTRUÇÃO
ALMIRANTE GRAÇA ARANHA- CIAGA**

CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DE MÁQUINAS – APMA

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Por: Oscar Diego Barboza Plá

Rio de Janeiro, 2013

Oscar Diego Barboza Plá

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Apresentação de monografia ao Centro de Instrução Almirante Graça Aranha como requisito parcial para a conclusão do Curso Aperfeiçoamento (APMA) da Marinha Mercante.

Orientadora: Profa. Melissa Menegon

Rio de Janeiro, 2013

CENTRO DE INSTRUÇÃO
ALMIRANTE GRAÇA ARANHA- CIAGA

CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DE MÁQUINAS – APMA

AVALIAÇÃO

PROFESSOR ORIENTADOR _____

NOTA - _____

DATA: _____

NOTA FINAL: _____

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a minha família, em especial aos meus irmãos; e para que os leitores saibam da necessidade da proteção deste recurso tão necessária à vida.

AGRADECIMENTOS

A empresa Astromarítima Internacional S.A.
pelo apoio para a realização deste curso APMA
03/2013

Agradeço as autoridades do Centro de
Instrução Almirante Graça Aranha, que
permitiram minha participação neste curso.

A minha família, pela paciência
compreendendo minha ausência ao longo
desta caminhada;

Aos meus colegas pelo companheirismo e
camaradagem dispensada;

A minha orientadora Profa. Melissa Menegon;

A minha professora Denise, pela orientação e
paciência;

Aos demais professores, que também me
auxiliaram durante todo esse tempo.

EPÍGRAFE

'A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo'

Albert Einstein

RESUMO

A questão ambiental, no Brasil é equivocadamente divulgada no seio da sociedade organizada. O Planeta atravessa por uma crise ambiental provocada na sua maior parte por ações do próprio ser humano, relacionada com a sua forma de viver e habitar de maneira desarmônica com a natureza, convidando a uma abordagem dos desafios ambientais com mais profundidade. O desenvolvimento das atividades industriais e o crescimento demográfico descontrolado da população provocaram em consequência um aumento proporcional do consumo de água atingindo níveis extremamente altos. Estima-se que o desperdício de água chega quase até um 70% e como consequência da grande escassez de água existem regiões subdesenvolvidas em condições de miséria social. No ordenamento pátrio temos a Lei das Águas – N° 9.433/97 a qual regula o seu uso e diz ainda que a “ÁGUA É UM BEM DE DOMINIO PÚBLICO“, e que é um dos seus objetivos fazer com que “O USO DA ÁGUA SEJA PERPETUADO ÀS GERAÇÕES FUTURAS EM PADRÕES DE QUALIDADE”. O que infelizmente não vemos com a necessária veemência é a luta pelo bom uso e regado do nosso maior e mais precioso recurso. Além da proteção legal o que se precisa é a conscientização da população para fazer a sua boa utilização, pois dessa forma o proposto na Lei das Águas poderá ser visto.

Palavras chaves: Recursos Hídricos. Proteção Legal. Educação. Conscientização.

ABSTRACT

In Brazil, the environment question, wrongly, it's not much divulged in the society. The Planet is going through for the environment crisis started in the main because the presence of own human being in the planet regarding with the life way and to inhabit the Earth Planet in a way completely unruléd , then it demand that question be treated with deeply. The development of industrial activity and the population increase uncontrolled provoqued like at consequence a proportional increase of water consumption reaching extremely high levels. Is estimated that the wastefulness reaches about to 70 %. In Brazil, and like a consequence to great shortage of water, there is underdeveloped regions in conditions of extreme social poverty (wretchedness). In our conjuncture of laws we have the Law of Waters – nº9.433/97, who rules the good use of the Waters, and says that, "THE WATER IS A GOOD OF PÚBLIC DOMAIN", and one of your objectives is to make "THE WATER PERPETUATED TO OURSELVES AND THE FUTURE GENERATIONS IN GOOD QUALITY CONDITIONS". Which unfortunelly we don't see with the necessary vehemence is the fight to the good and reasonable use and regulating of our greater and precious resource. Father on the legal protection, what the population needs is to acquire conscientiousness about the correct use of Waters, Because in this way the purposed in the Water's Law it wil be reviewed.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos.

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente.

SNGRH – Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO DAS AGUAS NO BRASIL	12
2.1 A FASE DA EXPLORAÇÃO DESREGRADA	12
2.2 A FASE FRAGMENTARIA.....	17
2.3 A FASE HOLÍSTICA.....	18
3 O REGIME JURÍDICO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	20
4 A POLITICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – PNRH	21
4.1 DOS FUNDAMENTOS.....	21
4.2 DOS OBJETIVOS.....	24
4.3 INSTRUMENTOS DA PNRH.....	25
4.3.1 OS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS.....	26
4.3.2 O enquadramento dos corpos de agua em classes.....	26
4.3.3 Outorga de direitos do uso de recursos hídricos	27
4.3.4 Cobrança pelo uso dos recursos hídricos.....	30
4.3.5 O Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos.....	31
5 SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS – SNGRH.....	32
5.1 CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.....	33
5.2 CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS HÍDRICOS.....	34
5.3 COMITÊS DA BACIA HIDROGRÁFICA.....	35
6 CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO.

O desenvolvimento das atividades humanas conjuntamente com o crescimento demográfico não planejado tornam-se diariamente uma situação cada vez mais crítica no Brasil e no planeta, como uma ameaça crescente de escassez de água, com períodos mais longos de seca, situação essa que é agravada com a poluição dos grandes centros urbanos e manejo de água para irrigação inadequado em zonas rurais. Essa situação fez com que o ordenamento jurídico dessa matéria fosse rapidamente atualizado no Brasil.

O Brasil teve seu período de desenvolvimento mais forte a partir da segunda metade do século passado, e essa situação provocou um importante aumento de volume na utilização desse valioso recurso. O Brasil sempre privilegiou o uso da água para a produção de energia em detrimento de outras necessidades, como por exemplo, o abastecimento humano. No Código das Águas, de 1934, o governo chamava a atenção para a necessidade de aproveitamento industrial da água e para a implementação de medidas, que facilitassem, em particular, seu potencial de geração de hidroeletricidade. Há de salientar também o rico ecossistema da bacia amazônica, que possui a maior multiplicidade de peixes do mundo, entre 2.500 e 3.000 espécies, merecendo especial proteção. Mas o uso múltiplo das águas das bacias hidrográficas para a navegação, a irrigação, a pesca e o abastecimento, além da geração de energia desencadearam conflitos nas regiões onde as pressões sobre a demanda eram grandes. Em 1997, frente a esses problemas foi decretada a Lei das Águas, que institucionalizou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nessa nova leitura da importância da água, em situações de escassez e conflitos de uso, o abastecimento humano e a dessedentação animal tornaram-se prioridades, como havia sido estabelecido pela Constituição de 1988. Além disso, a lei prevê a gestão dos usos da água por bacias hidrográficas e a geração de recursos financeiros a serem empregados prioritariamente na própria bacia, por meio da cobrança pelo uso da água onde há conflitos ou escassez. A cientificação das normas protetoras e a conscientização do bom uso da água conjuntamente com a educação serão os principais fatores que este trabalho irá visar.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

No Brasil, podem-se identificar três momentos históricos na evolução legislativa ambiental, e são elas: a fase da exploração desregulada, a fase fragmentaria e a fase holística. Estes momentos não são propriamente períodos isolados, fases históricas delimitadas e mutuamente excludentes, mas sim, valorações ético-jurídicas do ambiente, que embora perceptivelmente diferenciadas na forma de entender e tratar a degradação ambiental e a própria natureza, estão no plano temporal intrínsecas, já que funcionam por combinação e sobreposição parcial, em vez de por substituição pura e simples. A interpretação é a sua marca, deparando-nos com modelos legais que convivem, lado a lado, o qual não significa harmonicamente, não obstante suas diversas filiações históricas ou filosóficas, o que em certa medida, amplia a complexidade da interpretação e implementação dos textos normativos em vigor.

2.1 A FASE DA EXPLORAÇÃO DESREGULADA

Desde o descobrimento, em 1500, até meados do século XX o Brasil viveu esta fase. Nota-se a forte influência da nação portuguesa para a formação da história e da legislação ambiental brasileira, e, conseqüentemente para a concepção do modelo de pensamento ecológico existente hoje no Brasil.

A conquista portuguesa mudou para sempre o meio ambiente brasileiro. Com a incorporação abrupta da região ao sistema econômico mundial, o Brasil foi inserido num processo de dependência e subordinação, ainda vigente, que o transformou em fonte “inesgotável” de recursos ambientais. As grandes dimensões do território brasileiro sempre forma um convite aos desbravadores, para que explorassem pelo simples prazer de explorar, estimulando com o esgotamento dos recursos a procura de novas regiões para serem descobertas.

As poucas normas esparsas dos bens ambientais não almejavam a preservação do meio ambiente. Na realidade fomentavam mais ainda a degradação ambiental, ao estimular a ação dos macropredadores e a exploração

ambientalmente não sustentável. Foram editadas visando inicialmente, assegurar interesses econômicos e resguardar a saúde.

Nos poucos artigos das Ordenações Afonsinas¹ relacionadas com as questões ambientais, não há menção às águas. Semelhante foi o tratamento das Ordenações Manuelinas². Nesta, porém, a legislação ambiental teve previsão protecionista mais detalhada, sendo introduzido o comércio de zoneamento ambiental, vedando a caça de coelhos, lebres e perdizes em determinados locais e houve o acréscimo de noções da teoria da reparação do dano ecológico de forma avançada, estipulando o “QUANTUM” da indenização de acordo com a valia da árvore. O parágrafo 7º do Título LXXXVIII das Ordenações Filipinas³ retrata o caráter precursor na proteção das águas ao fornecer o conceito de poluição. Foi expressamente proibido que qualquer pessoa jogasse material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e lagoas. No fim do século XVII, o Governador Roque da Costa Barreto, assinou um Regimento em 23 de Janeiro de 1677, abordando diversas questões ambientais, dentre elas, distribuição de terras, inclusive as indígenas; extração de pau-brasil; exploração de minas de salitre; pesca de baleias; extração nas minas de ouro e

¹ Vigentes ao tempo em que Brasil foi descoberto, as Ordenações Afonsinas (legislação portuguesa à época do rei D. Afonso V), primeiro Código legal europeu e cujo trabalho de compilação foi concluído em 1446, é composta por cinco livros. As fontes básicas foram os Direitos Romano e Canônico, além das leis promulgadas desde D. Afonso II, as determinações e as resoluções das Cortes, celebradas a partir de D. Afonso IV e as concordatas dos reis antecessores. D. Diniz, D. Pedro e D. João, (WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira: subsídio para a história do direito ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.p.4).

² Em 1521 foi concluída a impressão da compilação intitulada Ordenações do Senhor Rey Dom Manoel, que incorporou a grande maioria das leis extravagantes decretadas no período entre 1446 (término das compilações das Ordenações Afonsinas) e 1521. A estrutura e a ordem sistemática adotada no novo Código em quase nada diferem do anterior, razão pela qual os historiadores desse período afirmaram que a razão de ser dessa compilação foi a preocupação do rei em ter seu nome vinculado à história da legislação portuguesa. WAINER Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídio para a história do direito ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.p.8).

³³ As novas Ordenações tem como fontes: as Ordenações Afonsinas e Manuelinas, a coleção Sebastiana, as leis gerais, os forais, os costumes, as decisões das Cortes e os Assentos das Casas de Suplicação e do Porto, bem como as fontes estrangeiras provenientes do Direito Romano, Canônico e Visigótico. Aprovada em 1603, tinha aplicação obrigatória no reino e nas colônias portuguesas vigorando no Brasil mesmo depois de decretado o Código Civil (Lei 3.071/16). A estrutura e a ordem na sistematização foram mantidas como nas demais (WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental**). 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.p.14)

prata – todas voltadas a atender e resguardar os interesses econômicos reais nas terras coloniais.

Pelo Alvará de 5 de Outubro de 1775, foram proibidas sesmarias nas terras litorâneas aos mares e rios, onde houvesse madeira de construção, cabendo à Coroa Portuguesa a propriedade das terras ainda não ocupadas. No reinado de D. Maria I, em 1797, foram expedidas cartas régias aos governadores das capitanias ordenando a proteção da vegetação localizada perto dos mares ou nas margens dos rios, a demarcação e reforma da administração dos terrenos das matas; a criação das normas para evitar procedimentos arbitrários sobre o corte de árvores nas propriedades já estabelecidas. Tal limitação ocorreu em razão do bem público e concedeu ao estado o direito real de superfície sobre as matas existentes no domínio particular. Preponderante é a razão econômica dessas normas que indiretamente protegem as águas por meio da proteção vegetal. A legislação suplementar extravagante as Ordenações Filipinas e aos forais muitas vezes versava sobre o mesmo assunto. Este foi certamente um dos motivos pelos quais era tão inoperante, além de ser esparsa, confusa e mal sistematizada. Assim como os lusitanos, os holandeses também tiveram dificuldades em fazer valer suas leis no Brasil Colônia. Não obtendo a coação desejada com a edição da norma jurídica, a autoridade legal lançava mão da mesma norma, porém com outra terminologia jurídica, agravando as penas pecuniária e corporal, esta última ligada a pessoa do infrator e à sua respectiva classe social. Na verdade de pouco valor eram as leis que visavam a conservação do meio ambiente, por não existir uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las para que fossem cumpridas. O problema era bilateral – estava tanto na falta de civismo do corpo administrativo, quanto na falta de civilidade por parte da população. A Constituição Imperial do Brasil, promulgada em 25 de março de 1824 foi omissa em relação à tutela ambiental, mas determinou em seu artigo XVIII, a realização de um Código Civil e Criminal pois apesar da independência do Reino de Portugal, as Ordenações Filipinas ainda vigoravam devido à existência de uma legislação unicamente brasileira.

De fato, a preocupação com a preservação das águas se fez presente no Código Penal de 1890: “Artigo 162 – Corromper ou conspurcar água potável de

uso comum ou particular tornando-a impossível de beber ou nociva á saúde. Pena: Prisão celular de 1(um) a 3(três) anos.” Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, dois anos depois, em 1891 foi promulgada a primeira Constituição Republicana, também omissa sobre a questão ambiental.

O Código Civil, Lei 3071, de 1º de Janeiro de 1916, regulou basicamente o direito de uso das águas, nos artigos 563 a 568, mas não se referiu diretamente sobre seu domínio. A proteção fundou-se basicamente no direito de vizinhança (Livro II, Título II, Capítulo II, seção V) e na utilização da água como um bem essencialmente privado e de valor econômico limitado. Assim o usuário poderia utilizar as águas da maneira que preferisse, contudo, deveria observar os direitos de vizinhança. A Constituição Federal de 1934 contém alguns dispositivos constitucionais ambientalistas. No artigo 5º, XIX, j, foi estabelecida a competência privativa da União para legislar sobre: “os bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, floresta, caça e pesca e sua exploração”. Acrescente-se o artigo 20, II, que estabeleceu como sendo de domínio da União “os lagos e quaisquer corrente em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro”. Cumprir ressaltar a preocupação constitucional com a exploração econômica das águas, principalmente como fonte de energia elétrica, ao estabelecer, no artigo 119, que o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma de lei – dispositivo este que reconheceu o valor econômico das águas. O Código de Águas – Decreto 24.634, de 10 de julho de 1934 – provém de um modelo de gerenciamento de águas, orientado por tipos de uso. O preâmbulo reflete o pensamento da época da edição ao permitir que o Poder Público controlasse e incentivasse o aproveitamento industrial das águas. Isso ocorreu devido a abundância dos recursos naturais existentes. As águas foram tratadas como um dos elementos básicos de desenvolvimento, por serem matéria-prima para a geração de eletricidade, um subproduto essencial da industrialização. Eis a diferença básica entre o Código Civil e o Código das Águas: enquanto o Código das Águas dá um enfoque ás águas como recurso de valor econômico para a sociedade, o Código

Civil não reconhecia tal valor deste recurso e sua regulamentação seguia principalmente o direito de vizinhança.

O legislador, na Carta de 1937, deu o mesmo tratamento das constituições anteriores no que se refere a competência da União para legislar e à preocupação com a exploração econômica das águas. Já na Constituição de 1946, houve a inclusão, no artigo 34, das ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países dentre os bens de domínio da União. A autorização ou concessão de que trata o artigo 119 da CF de 34, agora presente no artigo 153, foi restringida e passou a ser concedida a brasileiros ou empresas organizadas no país. Como se pode observar até este ponto, não havia qualquer fundamento constitucional que justificasse ou legitimasse as intervenções legislativas sobre matérias de cunho estritamente ambiental. Os dispositivos já citados não tutelavam a proteção do meio ambiente, mas tão somente fixavam a competência da União para legislar a respeito da exploração econômica de alguns bens ambientais de domínio federal. A lacuna das ordens constitucionais não foi o maior impedimento a regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao meio ambiente. Na falta de uma base incontroversa de apoio na Constituição, o legislador ordinário buscou suporte na salvaguarda da saúde, sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em ambiente degradado (usando degradação ambiental como sinônimo de degradação sanitária). O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado não pode ser confundido com o direito a saúde. Quando o meio ambiente é amparado quase sempre há o benefício imediato da saúde humana, por dizer respeito a aspectos da proteção sanitária. Todavia, esta não é a regra. Existem hipóteses de intervenção do legislador ambiental em que a saúde humana sofre meras consequências secundárias, pois, protegendo-se a biota, na verdade, de forma imediata resguarda-se a saúde humana, tendo em vista que o homem depende do bom funcionamento do meio ambiente para sobreviver. O Código Penal de 1940 reproduziu a figura penal do Código anterior, dizendo: “Artigo 271. Corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para o consumo ou nociva à saúde. Pena – reclusão de 2(dois) a 5(cinco) anos. Se o crime é culposo – pena: detenção de 2(dois) meses a 1(um) ano. O artigo falhou ao vincular o crime à potabilidade da água, tendo em vista a dificuldade de se

encontrar água potável em sua forma natural, assim sendo, este dispositivo torna-se insuficiente para tutelar o bem em questão. Até a década de sessenta a omissão legislativa foi preponderante. Não havia um pensamento jurídico ambiental, mais somente iniciativas pontuais do Poder Público objetivando à conservação e não à preservação, dos bens ambientais em geral. A conquista de novas fronteiras – agrícolas, pecuárias e minerais – era o fim visado na relação homem-natureza. Este período foi escravo da visão distorcida da natureza-inimiga, em que o desenvolvimento está atrelado ao ultraje e à devastação dos recursos naturais.

2.2 A FASE FRAGMENTÁRIA

No segundo momento houve uma valoração jurídica do meio ambiente, embalada pela proliferação, no mundo, de um novo pensamento: o “ecológico” iniciado pelo biólogo alemão Ernst Haeckel que no ano 1886, introduziu a expressão “ecologia” (junção dos termos gregos oikos e logos – habitação e ciência). Esta consciência foi realmente despertada a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, onde foram estabelecidos princípios básicos de um novo ramo do direito: O Direito Ambiental. Observou-se uma maior preocupação ecológica com o ambiente por parte do legislador, que impôs controles legais as atividades exploratórias – as condutas degradadoras, anteriormente ignoradas, passam a ser tipificadas e reprimidas legalmente. Esta preocupação foi específica, setorizada por categorias de recursos naturais: não se tinha a consciência, de que esses recursos na realidade fazem parte de um sistema único e complexo. A recepção incipiente da problemática da degradação da natureza pelo ordenamento jurídico operava, no plano ético pelo utilitarismo, e, no plano formal, pela fragmentação tanto do objeto, quanto do aparato legislativo. Durante os anos sessenta um grande número de leis foi editado. O Artigo 2º, VII da Lei 4.132/62 estabeleceu, dentre os casos de desapropriação de terras por interesse social, a hipótese de proteção do solo e preservação de cursos e mananciais de água, bem como de reservas florestais. Foi instituída a Ação Popular – Lei Nº 4.717/65 – um instrumento legal para o cidadão em nome da coletividade, obter a invalidação

de atos ou contratos administrativos ilegais ou lesivos ao patrimônio público – incluindo o meio ambiente.

O Código Florestal – Lei 4,771/65 – criou as áreas de preservação permanente e, indiretamente, protegeu a vazão e a qualidade das águas ao determinar no artigo 2º, a preservação das florestas e das matas ciliares situadas ao longo dos cursos d'água, nascentes, lagos, lagoas ou reservatórios. As Constituições Federais de 1967 e 1969, não trouxeram qualquer modificação no tratamento das águas em relação as Cartas anteriores. O Decreto N° 75.700/75 estabeleceu área de proteção para as fontes de água mineral. O Decreto n° 79.367/77 determinou as normas e o padrão de potabilidade das águas.

2.3 A FASE HOLÍSTICA

Nesta fase houve a solidificação no pensamento jurídico ambiental no sentido de preservação do meio ambiente como um sistema ecológico integrado (onde as partes – os bens ambientais – são protegidas a partir do todo) e com autonomia valorativa (por ser em si mesmo um bem jurídico). O bem jurídico, cuja tutela é visada, engloba um complexo conjunto de inter-relações, onde a proteção isolada de uma de suas parcelas não impede o desequilíbrio de todo e sua conseqüente degradação. Com a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – trouxe consigo o início do pensamento holístico em relação à proteção ambiental no Brasil, indo o legislador além da tutela dispersa dos diferentes bens (característica marcante da fase fragmentária) e tratando o meio ambiente como um todo. Afastando-se da metodologia empregada por seus antecessores legislativos, esta lei lançou bases para a busca do desenvolvimento sustentável, estabeleceu princípios protetivos e garantidores do meio ambiente, instituiu objetivos e instrumentos da política nacional, consolidou o ordenamento jurídico brasileiro, o Estudo do Impacto Ambiental (EIA). Adotou a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva como forma de responsabilização do agente pelo dano causado ao meio ambiente e a terceiros afetados por suas atividades. Acrescente-se que, em reforço a Responsabilidade Objetiva a lei conferiu ao Ministério Público da União e dos Estados a legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e

criminal, por danos causados ao meio ambiente. A lei 7.347 de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública – criou o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente além de outros interesses difusos e coletivos da sociedade. Esta lei ampliou a legitimidade para agir, englobando não só o Ministério Público, mas a União, os Estados, Municípios e órgãos da administração direta e indireta (autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista), bem como as associações constituídas a pelo menos 1(um) ano que incluam, em suas finalidades institucionais, a proteção ao direito visado pela ação. A Carta Política de 1988 é um importante marco de proteção ambiental no Brasil. As lacunas da antiga Carta foram substituídas por uma ampla previsão que passa a nortear e delimitar o sistema jurídico ambiental, dedicando-o todo um capítulo, complementado por diversos esparsos. A norma fundamental do sistema encontra-se no caput do artigo 225, norma principio lógico. Neste dispositivo observa-se claramente a mudança no tratamento do meio ambiente, sua proteção, é, agora, oponível contra o direito particular de qualquer espécie inclusive ao direito de propriedade – limitado ao cumprimento de sua função social. O texto constitucional impôs incumbências tanto ao Poder Público quanto aos particulares, além de sujeitar os autores de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

A água foi caracterizada como um recurso econômico em forma bastante clara e importante como se vê na Constituição em seus artigos 20, §1º; XII, b e XIX; 43, §2º, IV, e § 3º; 176, caput, e §1º. Uma das alterações mais significativas foi a extinção do domínio privado da água, previsto no Código das Águas. Agora todos os corpos d'água são de domínio público, seja da União, seja dos Estados. Mas essa definição não desobriga o trato holístico do bem natural água, a indissociabilidade nas águas integrantes no ciclo hidrológico deve ser considerada, pois, verifica-se a existência de rios federais com afluentes estaduais e vice-versa. Observa-se uma evolução no tratamento normativo dos rios, compreendidos a partir de conceito de bacia hidrográfica, ao passo que, nas Cartas anteriores, eram tidos como elementos geológicos isolados – o que permite a gestão racional e integrada dos recursos hídricos.

A Lei 9.433/97 trouxe importantes contribuições para o aproveitamento dos recursos hídricos, adequando a legislação aos conceitos de desenvolvimento sustentável. Para tanto instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o seu gerenciamento, regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal/88, normatizou a utilização dos recursos hídricos, tudo com o fim de garantir a preservação e a disponibilidade das águas.

Com idêntica filiação holística e fechando o círculo da regulação legal, foi aprovada a Lei 9.605/98 – Lei dos Crimes Contra o Meio Ambiente – onde há a previsão de sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

3 O REGIME JURÍDICO DOS RECURSOS HIDRICOS

O regime jurídico aplicável aos recursos hídricos é, provavelmente aquele que melhor demonstra as peculiaridades do Direito Ambiental. As águas podem estar submetidas a regimes jurídicos de Direito Privado ou de Direito Público; podem ser propriedade pública ou privada e, quaisquer que seja o regime jurídico ao qual estejam ligadas, são merecedoras de tutela especial.

Dentre os chamados recursos ambientais, a água é, provavelmente, aquele que vem sendo tutelado pelo Direito Positivo há mais tempo.

Portanto, vê-se que a proteção dos recursos hídricos não é novidade no Direito Positivo Brasileiro. Dessa forma, o que se deve indagar é: quais foram as mudanças que o moderno conceito do Direito Ambiental introduziu no regime jurídico das águas?

O aspecto que, hoje em dia, se pode considerar superado na legislação mencionada é aquele que estabelece o acesso não oneroso as águas. Pela legislação atualmente em vigor, não há um preço para a água em estado bruto. Isto faz com que o desperdício e descaso com a proteção e qualidade dos recursos hídricos seja, em geral, muito grande. A nova política de recursos hídricos tem instrumentos capazes de dar fim ao problema.

4 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH).

A Constituição Federal de 1988, é um marco significativo na mudança de concepção sobre o meio ambiente e sua proteção legal. Infelizmente, muitos aspectos verdadeiramente inovadores da Carta ainda não passaram pela necessária densificação legislativa. Contudo, naquilo que diz respeito aos recursos hídricos, o legislador federal estabeleceu uma nova normatização que possibilitou o estabelecimento da Política Nacional dos Recursos Hídricos – PNRH que, como se observa, não é antagônica à Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, ao contrário, ambas são complementares. A PNRH está estabelecida pela Lei nº 9.433/1997.

4.1 DOS FUNDAMENTOS

A Política Nacional dos Recursos Hídricos, fundamenta-se pelos seguintes termos: artigo 1º da Lei das Águas 9.433/97: I- a água é um bem de domínio público; II- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV- a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da PNRH e atuação do SNGRH; VI- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A Lei das Águas 9.433/97 além de instituir a Política Nacional dos Recursos Hídricos, criou, outrossim, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal.

Alguns Estados se anteciparam à referida Lei e elaboraram leis estaduais sobre os recursos hídricos, com São Paulo (Lei 7.633/91), Ceará (Lei 11.996/92), Minas Gerais (Lei 11.504/94), Rio Grande do Sul (Lei 10.350/94) entre outros. A água é bem de domínio público, como diz a própria Lei 9.433/97 em seu artigo 1º, I, “A água é um bem de domínio público”. Vale dizer que por ser de domínio

público qualquer pessoa pode ter água em seu domínio. E além de ser bem de domínio público a água é “bem de uso comum do povo”. Isto faz com que se aplique a água o enunciado no caput do artigo 225 da Constituição Federal/88: “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo...”.

Ressalte-se também que o Código Civil, no Livro II, trata “Dos Bens”. O Capítulo III versa sobre os Bens Públicos e Particulares. Diz o artigo 99: “São bens públicos: I – os de uso comum do povo tais como rios, mares, estradas...”. Como vemos os rios sempre foram classificados, no Direito Brasileiro, como bens de uso comum do povo, seguindo-se o Direito Romano. O Código de Águas – Decreto 24.643/34 – ampliou a dominialidade pública das águas.

A dominialidade pública da água, afirmada na Lei das Águas, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietários da água, contudo, com essa Lei eles passaram a ser gestores de tal bem, no interesse de todos. Elevada a conceituação da água como “bem de uso do povo”, o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, o seu uso não pode significar poluição ou agressão a esse bem, não pode esgotar o próprio bem utilizado além da concessão ou autorização, ou quaisquer tipos de outorga, o uso da água deve ser motivado e fundamentado pelo gestor público. A presença do Poder Público no setor hídrico tem que traduzir um eficiente resultado na política de conservar e recuperar as águas. Nesse sentido o artigo 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 agir como uma armadura de interesses de grupos para excluir a maioria dos usuários do acesso qualitativo e quantitativo das águas. Seria um notório 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 das minorias.

O legislador brasileiro agiu bem ao considerar todas as águas de “domínio público” no sentido de “bem de uso comum do povo”.

O acesso à água tratada e de qualidade é um direito de todo cidadão. Compete, assim, ao Estado, mediante seus órgãos e instituições competentes, garantir água tratada à população. O acesso a água para todos promove novas formas de integração social e de cidadania, levando-se em conta a saúde humana e a qualidade e expectativa de vida.

(SIRVINSKAS, 2011, p. 325)

Embora seja um recurso natural renovável, a água é um recurso finito, posto que não atenderá perpetuamente a ilimitada e crescente necessidade humana. Ou seja, sua renovação cíclica não acompanha a crescente utilização da água pelo ser humano. O Brasil possui aproximadamente 12% da água doce disponível, em nível mundial e 53% da água doce do continente Sul Americano. Mesmo assim, apresenta sérios problemas de baixa disponibilidade de água em alguns estados, quais sejam: Pernambuco, Distrito Federal, Paraíba, Sergipe, Alagoas, e Rio Grande do Norte. O quadro apresentado por estes estados, contudo, não configura “estresse hídrico” que ocorre quando a disponibilidade de água por habitante ao ano é inferior a 1.000 e superior a 500 m³/habitante/ano. Para o sucesso de uma política hídrica ou de qualquer política ambiental é imprescindível a participação popular. Assim sendo, a PNRH adotou como um dos seus fundamentos a gestão descentralizada e participativa. A gestão é descentralizada porque é realizada em nível de bacia hidrográfica, através dos comitês de bacia, ou seja, a gestão não é realizada em nível estadual ou federal. É participativa posto que a Lei prevê que a administração não se realizará somente por órgãos públicos, mais também pelos usuários e organizações civis. O artigo 39 da Lei das Águas, que disciplina a composição dos comitês esclarece que: Os comitês de bacia hidrográfica são compostos por representantes; I- da União; II- dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III- dos Municípios situados, no todo ou em parte em sua área de atuação; IV- dos usuários das águas de sua área de atuação; V- das entidades Civis com atuação comprovada na bacia.

Segundo a Resolução CNRH 05/100, em seu artigo 14 e incisos, os usuários dos recursos hídricos são: - os setores de abastecimento urbano, inclusive diluição dos efluentes urbanos; indústria, captação e diluição de efluentes industriais; irrigação e uso agropecuário; hidroeletricidade; hidroviário; pesca; turismo, lazer e outros usos não consultivos.

4.2 DOS OBJETIVOS

Nos incisos I e II do artigo 2º da Lei das Águas estão explicitados os princípios do desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Assim são os 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 Constituição Federal no artigo 225, caput, já houvera inserido a obrigação de instaurar o desenvolvimento sustentável. O “Preâmbulo” do Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília em 23 de abril de 1969, coloca entre seus objetivos assegurar a preservação dos recursos hídricos “para futuras gerações, através da utilização racional desses recursos”. A lei 9.433/97 marca concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade da água, utilização racional e utilização integrada. Disponibilidade da 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 Portaria 1.429/2000 do Ministério da Saúde. O abastecimento de água potável, desde a captação até as ligações prediais, faz parte dos serviços públicos de saneamento básico, ainda que os recursos hídricos, na sua gestão ampla, não façam parte desses serviços públicos.

Essa finalidade prioritária, através de uma utilização racional e integrada. Disponibilidade equitativa 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 ética de sustentabilidade das águas ganhou respaldo legal, e não deve ser esquecida na legislação, podendo, por isso, ser invocado o Poder Judiciário quando as outorgas, planos e ações inviabilizarem a disponibilidade de água para as presentes e futuras gerações.

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

Em linhas gerais, as diretrizes estabelecem que a gestão hídrica deve estar integrada e articulada com a gestão ambiental, gestão do uso do solo, gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras e também com os planejamentos estadual, regional, nacional e dos setores usuários. Estabelecendo ainda que a gestão hídrica deve ser realizada sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos, haja vista que o uso dos recursos hídricos afeta ambos os padrões.

4.3 INSTRUMENTOS DA PRNH

A Política Nacional dos Recursos Hídricos possui os instrumentos capazes de torna-la exequível. Estes instrumentos são os seguintes:

- a) Os planos de Recursos Hídricos;
- b) O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- c) Outorga de direitos de uso de Recursos Hídricos;
- d) Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos;
- e) O sistema de informação sobre os Recursos Hídricos.

4.3.1 OS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores cujo objetivo é fundamentar e orientar a implantação da PNRH, bem como o gerenciamento dos Recursos Hídricos. Estes Planos caracterizam-se por serem planos de longo termo e deverá ter o seguinte conteúdo mínimo:

- a) Diagnóstico da situação atual dos Recursos Hídricos;

- b) Análise das alternativas de crescimento demográfico, de evolução das atividades produtivas e da modificação dos padrões de ocupação de solo;
- c) Balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos Recursos Hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- d) Metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos Recursos Hídricos disponíveis;
- e) Medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos se projetos a serem implantados para o atendimento de metas previstas;
- f) Prioridades para outorga de direitos de uso de Recursos Hídricos;
- g) Diretrizes e critérios para cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos;
- h) Propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso com vistas à proteção dos Recursos Hídricos;

Os planos poderão ser criados em nível local, regional, e nacional.

4.3.2 O ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES

Segundo a Lei das Águas o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa:

- a) Assegurar as águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;
- b) Diminuir custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas e 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, inicialmente, dar as características de cada classe e, logo após, constatar as características existentes em 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 classe de qualidade de águas, tendo a Resolução CONAMA 357/05 definido a classificação de águas doces, salobras e salinas, com base nos usos preponderantes, em 13 classes de qualidade (art. 3º). De acordo com o referido art. 10 da Lei 9.433/97, a classificação das águas de cada corpo de água em uma determinada classe é atribuição do organismo público tenha competência para o licenciamento, a fiscalização e a imposição de penalidades administrativas ambientais conforme legislação ambiental.

4.3.3 OUTORGA DE DIREITOS DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Juntamente com o estabelecimento da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, este é um dos fatores mais importantes em se tratando de recursos hídricos. Com efeito, através da outorga⁴, o Estado passa a ter controle sobre a captação e o lançamento de efluentes nos corpos de água. A inexistência de tais controles, como se sabe, acarretou consequências extremamente negativas. De fato, antes da legislação atual, o bem público água era apropriado privativamente, gerando lucro e riqueza para os seus usuários e transferindo os ônus da manutenção de sua qualidade para a sociedade como um todo. Essa prática, é desnecessário dizer, era extremamente anti-social. A Constituição Federal, em seu art. 21, XIX, disse competir à União definir os critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos.

“O regime de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos tem como objetivo 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 quantidade das águas, assim como não podem agir sem equidade ao conceder acesso à água.

⁴ Outorga é; “consentimento, concessão, aprovação, beneplácito”.

A própria Lei 9.433/97 estabeleceu, em seu art. 12, quais são os direitos que se encontram submetidos ao regime de outorga. Que são os seguintes:

- a) Derivação ou captação de parcela de água existente em corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- b) Extração de água de aquífero, subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- c) Lançamento em corpo de água de esgoto e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- d) Aproveitamento de potenciais hidrelétricos;
- e) Outros usos que alteram o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água;

Bem se vê que o grande número de atividades sujeitas ao regime de outorga, necessariamente, acarretará um maior controle de atividades que, de alguma maneira utilizam os corpos hídricos. A outorga deverá ser solicitada à entidade de direito público que tenha a titularidade do corpo hídrico, ou a quem lhe faça à vezes. A outorga deve ser tida como um instituto jurídico administrativo intermédio entre a autorização e a licença administrativa. Embora não seja concedida em caráter precário, igualmente não o é, de forma definitiva. Há que se observar, entretanto, que, na forma do art. 15, existe uma expressa previsão legal das diversas hipóteses nas quais se poderá registrar a suspensão da outorga. A suspensão da outorga de recursos hídricos poderá ser, parcial ou total, ou ainda definitiva ou por tempo limitado. Os motivos legais que podem acarretar a suspensão da outorga são os seguintes:

- a) Não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- b) Ausência de uso por três anos consecutivos;
- c) Necessidade premente de água para atender as situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- d) Necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- e) Necessidade de atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fonte alternativa;

- f) Necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo hídrico;

Todas as hipóteses previstas em lei estão bastante evidentes e são voltadas para o atendimento de um interesse público relevante. Mesmo o não cumprimento dos termos da outorga significa uma violação de interesse público, pois a outorga quando concedida, visa a uma exploração sustentável do recurso, dentro de um planejamento mais abrangente. Os incisos I e IV do art. 49 da Lei das Águas preveem infrações à outorga, a saber :”derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso”, é “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 a correção das irregularidades como para a execução de serviços e obras necessários ao efetivo cumprimento das condições da 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 artigos 58 e 59 do Código de Águas”. Trazendo-se à colação o art. 58 do Código de Águas, vemos que a “Administração Pública respectiva, por sua própria força e autoridade, poderá repor imediatamente o 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 reconstrução do recurso hídrico, ou a mesma 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. A outorga concedida pelo prazo de 35 anos, renováveis, não implica alienação das águas, mas, apenas, e tão-somente, a autorização para a sua adequada utilização.

4.3.4 COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A cobrança pelo uso da água está inserida dentro de um princípio geral do Direito Ambiental que impõe, àquele que, potencialmente, auferirá os lucros com utilização dos recursos ambientais, o pagamento dos custos.

A cobrança, portanto está plenamente inserida no contexto das mais modernas técnicas do Direito Ambiental e é socialmente justa. A cobrança pela utilização do uso dos recursos hídricos não é um fim em si mesmo, mas, ao contrário, um instrumento utilizado para o alcance de finalidades precisas. A cobrança não tem natureza de tributo.

São objetivos da cobrança pela utilização dos recursos hídricos:

- a) Reconhecer a água como um bem econômico e dar ao usuário uma indicação do seu real valor;
- b) Obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A cobrança pela utilização dos recursos hídricos deve ser realizada tendo por base os critérios legais fixados na lei, sendo certo que a sua utilização prioritária deve ocorrer na bacia hidrográfica que tenha gerado o recurso financeiro. A aplicação dos recursos poderá ser feita a fundo perdido, ou seja, o dinheiro retorna a sua origem, com vistas ao financiamento de projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão dos corpos de água.

4.3.5 O SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS (SIRH).

A Lei 9.433/97 dedicou três artigos à informação sobre recursos hídricos. Agiu bem a nova lei ao abordar o tema, pois sem informação não se implementará uma Política de Recursos Hídricos respeitadora do interesse coletivo.

O Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos- SIRH, foi instituído para a realização de coleta, tratamento, armazenamento, e recuperação de informações sobre os recursos hídricos e fatores intervenientes na sua gestão,

incorporando dados gerados pelos órgãos do SNGRH, para formar o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, tendo, segundo o artigo 26 da Lei 9.433/97, como princípios básicos:

- a) Descentralização da obtenção e produção de dados e informações;
- b) Coordenação unificada do sistema;
- c) Acesso aos dados e informações garantidos a toda a sociedade

E assim estabelece o art. 27, os seus objetivos:

- a) Reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;
- b) Atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda dos recursos hídricos no Brasil;
- c) Fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos;

Cabe aos poderes executivo Estaduais e do Distrito Federal, em suas competências, implantar ou gerir o SIRH, além de promover a integração dos recursos hídricos com a gestão ambiental.

Ao criar um “Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos” a lei está procurando articular as informações, para que não fiquem dispersas e isoladas. Os organismos integrantes do SNGRH terão obrigação de fornecer todos os dados ao Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (art. 25 parágrafo único da Lei das Águas). Não haverá, portanto, informações privilegiadas ou secretas nos órgãos de recursos hídricos, nem que os mesmos estejam submetidos a regime de Direito Privado.

5 SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS (SNGRH).

O conjunto de órgãos e entidades que administram os recursos hídricos no Brasil é chamado de “Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” – SNGRH. Este nome foi dado pela Constituição Federal (art. 21, XIX) e repetida no Título II da Lei 9.433/97.

O fato de a Constituição ter inserido o tema em seu texto, tem como imediata consequência a obrigação para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de articularem-se na administração das águas. A existência de um Sistema Hídrico não elimina a autonomia dos entes federados; mas, olhando-se para o art. 18, CAPUT, da referida CF, vê-se que a autonomia existe, “nos termos desta Constituição”. Assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios são autônomos e, ao mesmo tempo, obrigatoriamente integrados no SNGRH.

A existência constitucional deste “Sistema Nacional” não permite que os estados organizem a cobrança pelos diferentes usos dos recursos hídricos sem a implementação das Agências de Água (com a exceção do art. 51 da Lei 9.433/97) e a instituição de Comitês de Bacias Hidrográficas. Não há um “Sistema Federal de Recursos Hídricos” e um “Sistema Estadual de Recursos Hídricos” isolados e com regras não convergentes. Os Estados e o Distrito Federal poderão adaptar estas instituições hídricas às suas peculiaridades, desde que respeitem as características gerais do “Sistema Nacional” e dos Comitês, e das Agências referidos, que estão apontadas na Lei das Águas.

O SNGRH tem como objetivos fixados no art. 32 da Lei 9.433/97 quais sejam:

- a) Coordenar a gestão integrada das águas;
- b) Arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com “R.H.”;
- c) Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- d) Planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- e) Promover a cobrança pelos recursos hídricos.

O conceito de Sistema Hídrico é um imperativo da natureza, pois os cursos de água, na maioria das vezes, não terminam num Município ou num Estado ou mesmo num país. A potamologia leva-nos a um estudo de águas interligadas e não de águas separadas, cuja gestão deva ser decidida isoladamente.

Chegaremos a ter sistemas continentais de recursos hídricos, integrando os diversos países de uma mesma bacia hidrográfica. O Tratado da Bacia do

Prata é um passo neste processo, que teremos que prosseguir, com uma gestão participativa e transparente.

A gestão das águas é descentralizada no Sistema Nacional de Recursos Hídricos, mais não pode ser antagônica e descoordenada. As Agências de Água, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos são ligados por laços de hierarquia e de cooperação. O arbitramento de possíveis conflitos de águas não será feito somente no Poder Judiciário, mas passa a ter instâncias administrativas anteriores – as do próprio Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

5.1 CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos tem caráter normativo e deliberativo, fazendo parte do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. É a instância mais elevada do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e suas competências são:

- a) Promover a articulação do planejamento dos Recursos Hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários;
- b) Arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- c) Deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;
- d) Analisar proposta de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- e) Estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- f) Aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;
- g) Deliberar sobre os recursos administrativos que lhe forem interpostos;

- h) Aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- i) Estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso;
- j) Aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental.

5.2 CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS HÍDRICOS

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos integram o SNGRH. Poderão encaminhar questões para deliberação do CNRH. Tem competência para deliberar sobre as “acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos” (art. 38, parágrafo único da Lei das Águas), quando esses recursos forem de domínio estadual. Os Comitês Estaduais de Recursos Hídricos são instância recursal com referência as decisões tomadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas de rios de domínio estadual. A autorização para a criação de Agências de Água em bacias de rios de domínio estadual é competência dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Seria eficaz para a obtenção dos resultados buscados pelo PNRH que os Estados organizassem seus Conselhos Estaduais da mesma forma dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Assim buscariam a paridade de votos com as organizações civis de recursos hídricos e com os usuários. Os Estados não estão impedidos de copiar a regra do art. 43, parágrafo único, mas não são obrigados a buscar a hegemonia dentro dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, em prejuízo de uma maior participação social.

5.3 COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição (art. 1º, §1º, da Resolução 5/00 do CNRH). A redação pode prestar-se a enganos, porque as atribuições dos “Comitês de Bacia Hidrográfica” nem sempre se estendem sobre a bacia hidrográfica, pois podem situar-se somente em uma sub-bacia hidrográfica, como podem ter uma maior amplitude, abrangendo grupos de bacias ou sub-bacias hidrográficas, conforme o previsto no art. 37 da Lei 9.433/97. Uma gestão dos recursos hídricos descentralizada – que está como um dos fundamentos da PNRH – levará os Comitês da Bacia Hidrográfica a terem personalidade jurídica, o que lhes dará não somente maior autonomia, mais uma maior facilidade para caracterizar sua responsabilidade jurídica frente a eficiência ou ineficiência de sua atuação.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão ter como área de atuação:

- a) A totalidade de uma Bacia Hidrográfica;
- b) Sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou do tributário desse tributário; ou
- c) Grupo de bacias ou sub-bacias contiguas.

Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

- a) Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- b) Arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- c) Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia;
- d) Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- e) Propor ao CNRH e CERH as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direito de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- f) Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- g) Estabelecer critérios e promover o rateio dos custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

6 CONCLUSÃO

A falta de difusão do assunto deste trabalho, combinada com a falha da administração pública em manter as águas brasileiras saudáveis e em quantidades suficientes como para se promover o consumo sustentável, associado com a falta de boa educação social da população, nos leva aos problemas que hoje temos com a falta de água limpa e em quantidades suficientemente razoáveis para a sustentação de boa qualidade de vida em diversas regiões do Brasil.

É imprescindível desenvolver uma campanha de ação social para promover a educação ambiental. Mesmo com políticas protecionistas modernas e com divulgação em larga escala social do assunto, simultaneamente deverá existir um processo macro social de educação intensiva acompanhada por uma boa estrutura de fiscalização institucional seria e eficiente como para criar uma nova consciência de responsabilidade no manejo da água como bem social e comunitário. Deverá ser desenvolvida uma consciência mais abrangente que leve o cidadão a preocupar-se com a conservação e preservação de fontes de água, lagos, mares, rios de maneira a melhorar sensivelmente nossa qualidade de vida, atualmente e para as futuras gerações.

O desperdício de água no Brasil atual encontra-se estimado em 70% e talvez essa cifra possa estar equivocada na medida em que cresce o desenvolvimento industrial, em particular as atividades de mineração, petróleo e gás, e as ações nas zonas rurais ainda são ineficientes, como consequência do descaso social e institucional.

São inúmeras as maneiras de poluir as águas e o resultado final é sempre lastimável; águas inadequadas para consumo humano, falta de saneamento básico, mortandade de peixes, quebra de cadeia alimentar e danos que às vezes nem o dinheiro de indenizações conseguem resolver por causa de danos ambientais gigantescos que deverão demorar anos para reverter os estragos

ecológicos causados por grandes contaminações onde muitas das vezes o petróleo é o triste protagonista da tragédia.

É evidente que tal estado de coisas não pode ser tolerado pelos que, exercendo ou não função pública, preocupa-se com o seu bairro, município, estado e país. A ambição desmedida ou a ignorância sistemática, e, por vezes voluntária, não podem ser vistas com irresponsável tolerância que gostando ou não tarde ou cedo deverá transformar-se em convivência.

Necessária, portanto, a par da aplicação do regramento legal pelos juristas e operadores do Direito, a implementação de políticas públicas, para alinhar a questão de escassez de água entre os problemas clássicos de infraestrutura, ante a limitação imposta pelo crescimento econômico, conferindo a devida proteção aos recursos hídricos da Amazônia, resgatando e valorizando a potencialidade dos rios, tendo-se como certo que a água não será substituída por nenhuma tecnologia revolucionária, por ser esse um líquido insubstituível, vital para a sobrevivência do planeta. É preciso que o cidadão se insurja contra as práticas danosas e procurem combatê-las, invocando a ação de órgãos não governamentais, estatais do meio ambiente ou ainda o Ministério Público.

A ideia que se deve tirar é que a água é um elemento presente em toda a natureza, nos estados sólido, líquido e gasoso. E seu atributo notável é ser bem de múltiplos usos, destinando-se aos mais diversos fins, como: abastecimento público; geração de energia elétrica; navegação; dessedentação de animais; suprimento industrial; crescimento de culturas agrícolas; conservação de flora e fauna; recreação e lazer. Todos os seres vivos tem o direito de usá-la.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caroline Corrêa de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n.60, 1 nov. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3421>. Acesso em: 6 de dezembro de 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental 9a ed.**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BRASIL. **CÓDIGO CIVIL** Lei nº 10.406/02 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm . Acesso em: 6 de dezembro de 2013.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso em: 8 de dezembro de 2013.

BRASIL – **Lei das Águas** nº 9.433/97 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm . Acesso em: 9 de dezembro de 2013.

DINIZ, Maria.Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. v. 1, 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, s/d.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro – 12 ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva 2011.**

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces – São Paulo: Atlas, 2001.**

HENKES, Silvana Lúcia. **Política nacional de recursos hídricos e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3970>
Acesso em: 11 de dezembro de 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro** – São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Fernando Quadros da. **A Gestão dos Recursos Hídricos após a Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997.** Em Direito ambiental em evolução. Org. por Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 1998.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental** – 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paula: Saraiva, 2011.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.