

FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

JOLINE PACHECO FLÓRIO

**A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HIDRICOS NO BRASIL:
EVOLUÇÃO E POLITICAS PÚBLICAS**

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES

2017

JOLINE PACHECO FLÓRIO

**A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL:
EVOLUÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia Jurídica apresentada à Faculdade de
Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Marcus Vinicius Coutinho
Gomes

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES

2017

JOLINE PACHECO FLÓRIO

**A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HIDRICOS NO BRASIL:
EVOLUÇÃO E POLITICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em _____ de _____ de 2017.

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador: Marcus Vinicius Coutinho

Professor Examinador

Professor Examinador

Após uma longa jornada, consigo ver, de longe, o fim da estrada, de modo que, só me resta agradecer. Aos meus pais, Gilson e Júlia, que me apoiaram e todo tempo. Minha irmã que doou seu tempo inúmeras vezes para estar a minha disposição. Meu noivo, por lutar minhas guerras, e comemorar minhas vitórias. Agradeço a todos os professores aos quais terei eterna estima por todo tesouro (saber) depositado em minha vida. Agradeço ao Professor Marcus Vinícius que com maestria me ensinou, orientou e acima de tudo, conseguiu implantar o amor ao Direito Ambiental que bate no peito hoje.

Obrigada.

“Trata de saborear a vida; e fica sabendo, que a pior filosofia é a do choramingas que se deita à margem do rio para o fim de lastimar o curso incessante das águas. O ofício delas é não parar nunca; acomoda-te com a lei, e trata de aproveitá-la”.

[Trecho do livro Memórias Póstumas de Brás Cubas]

Machado de Assis

RESUMO

A gestão integrada dos recursos hídricos surgiu nas últimas décadas com conceitos soltos pelo mundo. Entretanto, no Brasil, embora não haja conceito legal sobre o termo, muito se tem extraído da Lei a respeito do tema. A Política Nacional de Recursos Hídricos deixa claro que a gestão das águas deve se dar de forma descentralizada, objetivando a implantação de Políticas Públicas. O Estado, a sociedade civil e os órgãos ambientais podem juntos decidir e planejar como serão gerenciados os recursos hídricos disponíveis, em busca do uso sustentável dos mesmos. Inovou-se assim esse marco institucional no Brasil, que serve de exemplo para o mundo.

Palavras chave: Gestão Integrada; Recursos Hídricos; Comitê de Bacia Hidrográfica.

ABSTRACT

The integrated management of water resources has emerged in recent decades with concepts that are loose around the world. However, in Brazil, although there is no legal concept on the term, much has been drawn from the Law on the subject. The National Water Resources Policy makes it clear that water management must take place in a decentralized way, aiming at the implementation of Public Policies. The State, civil society and environmental agencies can together decide and plan how the available water resources will be managed, in search of their sustainable use. This institutional framework was thus innovated in Brazil, which serves as an example to the world. Keywords:

Integrated Management; Water resources; Hydrographic Basin Committee

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. CONTEXTO HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA DO DIREITO À ÁGUA.....	12
1.1 Tutela das águas no mundo.....	12
1.2 Tutela das águas no Brasil.....	16
2. A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL.....	22
2.1 Princípios do Direito Ambiental e os Recursos Hídricos.....	22
2.1.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável como Direito da Pessoa Humana.....	22
2.1.2 Princípio poluidor-pagador e usuário-pagador.....	23
2.1.3 Princípio da Prevenção e da Precaução.....	25
2.1.4 Princípio da Participação.....	26
2.1.5 Princípio da Gestão Integrada.....	26
2.2 A Lei das Águas.....	27
2.2.1 Política Nacional de Recursos Hídricos: Objetivos, fundamentos e diretrizes.....	27
2.2.1 Os Instrumentos de Gestão Hídrica.....	30
2.2.2 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	32
3. A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DAS ÁGUAS ATRAVÉS DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA.....	35
3.1 Comitês de Bacia Hidrográficas.....	35
3.2 Agências de Águas.....	39
3.3 Cobrança pelo uso da água.....	41
4. DESAFIOS ATUAIS NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL.....	43
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

INTRODUÇÃO

O Meio Ambiente é definido no art. 3º da Lei 6.938/1981 como “o conjunto de condições, leis, influências e interpretações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Com o advento da Constituição de 1988, restou consolidada sua qualificação como “bem de uso comum do povo”. Também considerado bem de interesse difuso. Desse modo, todos os seus elementos são considerados de interesse difuso. No presente trabalho, trataremos do bem “água”.

A água é indispensável à vida. Em contrapartida, é um recurso finito que para existir precisa ter seu ciclo hidrológico respeitado. Com o passar dos anos, a água se tornou indispensável não só às necessidades primárias do ser humano, como também às necessidades secundárias, tais como os mecanismos de produção e industrialização, contextualizados pela sociedade moderna.

O planeta possui em média 97% de água salgada localizada nos mares. Dos 3% de água doce, apenas 1% é acessível e capaz de atender as condições básicas para o consumo. Como lidar então com um bem passível de extinção e imprescindível à existência terrestre? Embora haja essa consciência subjetiva a respeito do tema, muito ainda se questiona quanto aos cuidados administrados a esse bem que nos é vital.

A Lei define a água como um bem finito, de domínio público e que possui valor econômico. Diante desse conceito, faz-se necessária uma gestão que leve em conta a essência desse recurso necessário à vida humana. O termo “recursos hídricos” guarda compatibilidade com o termo “água” e ambos serão utilizados como sinônimos.

Entende-se que o termo Gestão Integrada, embora não possua definição legal, deva ser entendido em seu sentido mais amplo. Isto é, a gestão que relaciona todos os elementos ambientais existentes com a abordagem humana sobre esses elementos para que, “integrados”, possam proporcionar a manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado. Há, portanto, duas vertentes a se considerar: a integração ambiental entre os diversos elementos naturais e a integração envolvendo a abordagem institucional criada para que haja o desenvolvimento sustentável. Considerar-se-á esta última.

O crescente consumo das populações, a forma desordenada de uso e o desenvolvimento indiferente às questões ambientais trouxeram à baila a carência de instrumentos capazes de proteger a água e regulamentar seu uso.

O Direito evolui em harmonia com as demandas sociais. Diante da aclamação mundial, diversos movimentos surgiram ao longo dos anos, sobretudo após a metade do Século XXI. Diversas Conferências e Declarações foram propostas visando o uso consciente e humanitário da água.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou, no art. 225, o direito ao “*meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, que fora conceituado como Direito Fundamental de terceira geração (aquele que se caracteriza por ser difuso), e definiu quem seriam os sujeitos titulares de tal direito, a saber, “*todos*”. A expressão “Meio Ambiente” pode ser definida como “*complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos*” (MASSON, 2016, p. 1357). Dessa disposição se originaram os Princípios do Direito Ambiental, aplicáveis também ao elemento “água”.

No tempo hodierno, enfatiza-se muito o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, que, no presente trabalho, nos exorta à conciliação entre o desenvolvimento econômico-social com vistas à manutenção dos recursos hídricos para as gerações futuras. Além do Desenvolvimento Sustentável, outros princípios do Direito Ambiental são aplicáveis aos recursos hídricos. Entre eles está o Princípio do Usuário-Pagador, que dá conotação de valor econômico presente à água, permitindo ao Poder Público cobrar pelo seu uso. O Princípio da Participação atribui à sociedade de modo geral a autonomia de tutela às águas, dando-lhe voz nas tomadas de decisões, além de responsabilidade compartilhada quanto ao uso da água. Há ainda o Princípio da Gestão Integrada, que nos informa que os bens naturais devem ser gerenciados em conjunto de forma descentralizada, contando com a participação dos diversos atores sociais, mormente dentro dos espaços próprios para discussão.

A Lei 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, foi o marco dessa dinâmica global. A criação desse importante instrumento de gestão dos recursos hídricos fez com que o país fosse um dos primeiros no mundo a implementar uma Política Nacional de Recursos Hídricos. O uso racional e múltiplo, a gestão integrada, a valorização econômica, são pontos importantes da Lei que regula as águas nacionais. A bacia hidrográfica é a base territorial para desenvolvimento da gestão. Entre os instrumentos de gestão, está o Plano de Gerenciamento, que, em uma análise mais cristalizada no decorrer do presente trabalho, se mostrará ainda mais inovador, em virtude dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Embasada nessa conjuntura, surge a primordialidade da efetivação de uma gestão integrada, descentralizada e participativa das águas. Este trabalho almeja apresentar como o Brasil está gerindo seus recursos hídricos, analisando o marco legal brasileiro sobre o tema,

sob o aspecto da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos por meio dos Comitês e das Agências de Bacia Hidrográfica.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA DO DIREITO À ÁGUA

1.1 Tutela das águas no mundo

A gestão da água é um dos principais desafios do século XXI. Países de todo o mundo discutem quais os melhores modelos de desenvolvimento e uso consciente dos recursos hídricos passíveis de implantação na atualidade, visando o desenvolvimento sustentável. Assume-se então uma visão crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ressaltando que o progresso econômico e social não pode se fundamentar na exploração indiscriminada e devastadora da natureza¹.

No decorrer dos anos, os povos passaram por diversas experiências com a água, desde sua abundância e disponibilidade, até sua escassez e inaccessibilidade. É indispensável à existência humana. De acordo com Myszczyk², no decorrer do século XIX e XX o mundo passou pela chamada “revolução” industrial e biotecnológica. O aumento das possibilidades tecnológicas, invenções, descobrimentos, a criação de novas formas de engenharias, o avanço da medicina, geraram uma nova complexidade. As relações e meios de consumo se intensificaram e a demanda aumentou, fazendo com que fossem criadas formas cada vez mais invasivas ao ambiente para se atender às necessidades humanas. Simultaneamente, o desenvolvimento desenfreado se tornou muito rentável, favorecendo o capitalismo e a economia. Entretanto, alcançou-se extrema degradação ambiental.

A princípio, a preocupação com as águas se dava única e exclusivamente em prol da economia. A indústria mundial precisava manter sua fonte de riqueza, e precisava de água para isso. Logo, a demanda pelos recursos hídricos no planeta aumentou e, infelizmente, de modo insustentável. Importa destacar o conceito de desenvolvimento sustentável, a saber, “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”³.

Além disso, até pouco tempo atrás, a água era vista como um recurso abundante, inesgotável e infinito. Aos poucos a consciência sobre o estado real da situação foi se instalando e nos dias atuais existe uma fomenta sobre o problema, buscando reformular as ações e os meios de utilização e gerenciamento de água.

¹ Rev. Adm. Mackenzie (Online) vol.12 no. 3 São Paulo. Junho, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300002>

² Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/download/759/714>

³ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>

Segundo Melo (2014), o marco oficial de tutela das águas no mundo se deu através das discussões oriundas do Clube de Roma em 1968, que se preocupou inicialmente com estabelecer critérios para utilização dos recursos naturais, que foram institucionalizadas através da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo em 1972.

Entre os resultados da Conferência está a criação de um organismo multilateral no sistema ONU dedicado às questões ambientais, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A Declaração resultante continha 26 princípios ligados à governança de recursos e delineava perspectivas para a cooperação internacional para meio ambiente. Em seguida, várias conferências ambientais discutiram a gestão de recursos naturais, e a implementação de projetos e programas nos países⁴. (TATEMOTO, 2008)

Para Silva (2011, p. 69) a Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “*um direito fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados*”, senão vejamos alguns de seus princípios:

“Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 2 – Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 3 – Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

Princípios 4 – O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Princípio 5 – Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

[...]

Princípio 8 – O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida”⁵.

Em 1977, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Água em Mar Del Plata, na Argentina. Em 1992, durante a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente,

⁴ Disponível em: <<http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/deri/tatemoto.pdf>>

⁵ Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>

realizada em Dublin (Irlanda), foram estabelecidos os princípios básicos para a gestão das águas. Segundo a Declaração de Dublin, a escassez e o desperdício da água doce representam crescentes ameaças ao desenvolvimento sustentável e à proteção ao meio ambiente, à saúde e ao bem-estar do homem. A garantia de alimentos, o desenvolvimento industrial e o equilíbrio dos ecossistemas estarão sob risco se a gestão da água e do solo não se tornarem prioridade. O Brasil aderiu aos princípios de Dublin⁶.

Para Rodrigues (2016), há dois momentos marcantes na história das relações internacionais, especialmente da Organização das Nações Unidas (ONU), em relação à discussão e ao debate de questões ligadas à proteção do meio ambiente como bem autônomo: a Conferência de Estocolmo de 1972 e a Conferência do Rio de Janeiro de 1992 (Rio-92):

“Se estes são os grandes marcos da atuação da ONU em relação ao meio ambiente globalmente considerado, o que não se pode desconsiderar é que foram realizados, desde então, inúmeros outros encontros e conferências voltados a debater especificamente este ou aquele recurso ambiental, tais como convenções para a proteção do clima, proteção contra a desertificação, proteção contra os impactos ao meio marinho, proteção contra a poluição transfronteiriça, contra o transporte e a transferência internacional de resíduos, proteção da água, proteção da fauna e da flora, etc” (RODRIGUES, 2016, p.241).

Durante a conferência Rio 92⁷, foi proposta a Agenda 21⁸, da qual o Brasil foi signatário. Os recursos hídricos formam o maior capítulo deste documento, que foi assinado por 170 países no mundo e representa o esforço conjunto desses governos para identificar ações que aliem desenvolvimento à proteção ambiental. O capítulo 18 desse documento trata dos recursos hídricos de forma bastante relevante, mencionando um ponto de interesse estratégico, especialmente para o Brasil, o desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos, e o capítulo 23 destaca que a participação dos cidadãos é pré-requisito fundamental para alcançar o desenvolvimento sustentável, fazendo desde logo alusão aos Princípios da Participação e do Desenvolvimento Sustentável no Direito Ambiental Brasileiro.

Outro ponto importante foi o reconhecimento do "*caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento socioeconômico, bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos para o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia*

⁶ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/99909.html>

⁷ Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>

⁸ O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

hidroelétrica, pescueiros de águas interiores, transporte, recreação, manejo de terras baixas e planícies e outras atividades”⁹.

Sobre a Gestão Mundial das águas, segundo a Organização das Nações Unidas – ONU, a já citada Conferência das Nações Unidas para a Água (1977), a Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento (1981-1990), a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (1992) e a Cúpula da Terra (1992) foram todas voltadas para este recurso vital. Em 1992, a Assembleia Geral da ONU declarou 22 de março o Dia Mundial da Água por meio da resolução 47/193¹⁰, e publicou o documento intitulado Declaração Universal dos Direitos da Água, vejamos:

“A presente Declaração Universal dos Direitos da Água foi proclamada tendo como objetivo atingir todos os indivíduos, todos os povos e todas as nações, para que todos os seres humanos, tendo esta Declaração constantemente presente no espírito, se esforcem, através da educação e do ensino, em desenvolver o respeito aos direitos e obrigações nela anunciados e assim, com medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e sua aplicação efetiva.

1. A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos.
2. A água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela, não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura.
3. Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.
4. O equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Esse equilíbrio depende em particular da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.
5. A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.
6. A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo.
7. A água não deve ser desperdiçada nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.
8. A utilização da água implica respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Essa questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.
9. A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social.
10. O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra”¹¹.

⁹ Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329200000100010

¹⁰ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/agua/>

¹¹ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>

A questão ainda pode envolver disputas e confrontos sobre a posse de recursos hídricos fronteiriços, entre países onde há escassez de recursos, além de gerar fome, miséria, doenças e muitos outros problemas que atingem diretamente o direito desses povos a uma vida digna. Estima-se que no futuro, caso não sejam implementadas políticas de sustentabilidade sobre os recursos hídricos existentes, esses problemas tendem a aumentar.

Tais eventos nos remetem a pensar sobre os direitos que a população está deixando de usufruir por conta da crise hídrica. Num aspecto social, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, por exemplo, é facilmente afrontado quando há escassez de água para consumo básico das pessoas. Nessa esteira, entende-se por fundamental a criação de medidas de regulamentação sobre o consumo da água a fim de se evitar os infortúnios causados pela escassez não apenas na presente época, mas principalmente nas épocas vindouras, pois *“nenhuma política ambiental poderá subsistir sem o suporte de uma legislação atual e eficaz”* (MILARÉ, 2013, p. 890).

1.2 Tutela das águas no Brasil

No Brasil, a tutela aos recursos hídricos não é tão recente. Segundo Melo (2014), tais transformações legislativas vão desde as ordenações Filipinas, legislação vigente à época em que o Brasil estava sob domínio espanhol e que não dava nenhuma proteção às águas, passando pelo tema quanto ao uso da água pelas hidrelétricas e pela expansão industrial, até os dias atuais, quando a Política Nacional de Recursos Hídricos completa 20 anos, Lei 9.433/1997.

Segundo Farias (2009), podemos dividir os períodos históricos brasileiros relativos a gestão de recursos naturais em três fases, quais sejam: fragmentária, setorial e holística. Entretanto, *“é preciso dizer que essas fases históricas não possuem marcos afirmativos precisamente delineados, de maneira que elementos caracteristicamente pertencentes a uma fase podem estar cronologicamente relacionados a outra fase”*.

Pensando essas fases para a gestão de recursos hídricos, podemos dizer que a primeira fase *“é caracterizada pela não existência de uma preocupação com o meio ambiente, a não ser por alguns dispositivos protetores de determinados recursos ambientais”* que embora tratassem da matéria, estavam focados no desenvolvimento econômico, apenas. Tal fase vai desde o descobrimento do Brasil até por volta da década de 20.

O primeiro diploma legal sobre o tema foi o Decreto nº 24.643 de 10 de Julho de 1934, chamado Código das Águas, que em seu artigo 120 estabeleceu a competência do Ministério da Agricultura para gestão dos recursos hídricos no país, mostrando assim que o objetivo da

tutela hídrica era simplesmente econômico. Era clara a intenção de exploração dos recursos hídricos para crescimento e desenvolvimento industrial e expansão das usinas hidrelétricas que até hoje são as maiores responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica no país. O Brasil, então, saía da condição de país com predominância econômica agrícola para expandir-se industrialmente e era necessária a tutela jurídica para exploração da energia hidráulica (MILARÉ, 2013).

Nesse sentido, informa Granziera (2006, p. 122) que:

- enquanto o Brasil buscava seu desenvolvimento econômico, na segunda metade do século XX, passando a utilizar a água de forma mais intensa, para os vários tipos de uso, não havia uma política adequada, que se aplicasse aos recursos hídricos, além da política energética, essa bastante estruturada, com um marcante traço de centralização nas decisões. (apud MELO, 2014, p. 38)

Na verdade, houve, durante varias décadas, no Brasil, o entendimento de que o uso da água para fins de geração de energia elétrica sobrepunha-se a qualquer outro (MELO, 2014).

O Código de Águas classificava as mesmas como públicas de uso comum, comuns e particulares. As águas públicas eram de domínio da União, Estados e Municípios. As águas municipais eram aquelas contidas dentro de seus limites territoriais; as estaduais eram as que serviam de limites ou percorressem entre dois ou mais municípios; e da União, as águas marítimas situadas nos antigos territórios, ou as que servissem de limites dos Estados ou País, ou proviessem ou se dirigissem de um Estado para outro (MELO, 2014).

A gestão das águas através dessa norma levava em consideração apenas o gerenciamento da quantidade do recurso, sem se preocupar com a qualidade. Segundo Milaré (2013), o código das águas se dividiu em duas partes. A primeira trata das águas em geral e de seu domínio, estabelecendo normas fundamentais, o que podemos chamar de direito das águas. A segunda parte trata do aproveitamento dos potenciais hidráulicos, sendo essa parte a mais extensa.

Pela consciência da época, o código de águas tem conceito essencialmente privatista e de tutela da atividade econômica, com pouca ou nenhuma preocupação preservacionista ou humanista, razão pela qual seus dispositivos devem ser adaptados, quando ainda aplicáveis, a luz da técnica da interpretação progressiva, evolutiva ou adaptativa.¹² (MILARÉ, 2013, p.887)

O Código de Águas, aprovado pelo decreto 24.643, de 1934, mantido e modificado pelo decreto-lei 852, de 1938, faz uma classificação imprópria das águas - em águas públicas (aquelas de uso comum e dominiais), águas comuns e águas particulares -, que atualmente

¹² Segundo Milaré, o método de interpretação progressiva, evolutiva ou adaptativa determina que o significado e extensão de certa norma ou dispositivo é obtido por meio das necessidades e concepções do presente.

carece de reformulação para se excluir a ideia de propriedade privada superada hoje pela Constituição de 1988 (SILVA, 2009).

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que:

O Código de Águas (Decreto 24.643/1934) deve ser interpretado à luz do sistema da Constituição Federal de 1988 e da Lei n. 9.433/1997 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos), que só admitem domínio público sobre recursos hídricos' (REsp n. 1.184.624/SP, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe de 04.02.2.011)¹³.

No entendimento de Silva (2009), como cabe a União legislar privativamente sobre as águas, em consonância com o art. 22, IV, pode ela submeter todas as águas a um controle público, visando sua preservação e proteção jurídica. O próprio código de águas contém normas nesse sentido, como o exemplo de art. 68, que submete à inspeção e autorização administrativa as águas comuns e particulares. Ressalta-se que tais disposições estão revogadas por serem públicas todas as águas, como já visto.

Quanto ao aproveitamento das águas, o Código de Águas dispõe sobre as águas comuns de todos, assegurando o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água, para as primeiras necessidades da vida. Esse uso é garantido independentemente do domínio das águas, permitindo o trânsito de usuários até mesmo por terrenos particulares, se não houver caminho público para acessar essas águas. O Código trata do tema, dizendo que à todos é permitido o uso dos recursos hídricos, obedecendo aos regulamentos administrativos, e quando esse uso implicar derivação, estará sujeito à concessão ou autorização administrativa. (MILARÉ, 2013)

Sobre gestão das águas no Brasil, pode-se mencionar também o Código Penal, pois este prevê a proteção das águas potáveis contra envenenamento, corrupção ou poluição. Segundo nos informa Silva (2009), água potável é aquela isenta de elementos insalubres, adequada para beber.

Referindo-se a água potável, em seu art. 271, a lei penal vigente não abrange apenas as águas de pureza e inocuidade bioquímica, mas também aquelas de que as populações de nossas cidades, em geral, se servem, as populações, os moradores das zonas rurais, pouco importando, como nota Bento de Faria, que seja recolhida em poço, cisternas ou açudes, filtrada ou não, ou fornecida mediante distribuição, seja pública ou particular. (SILVA, 2009, p. 128)

Dessa forma, constata-se que o Código de Águas, em muitos pontos encontra-se superado, encontrando-se de modo semelhante ao Código Comercial, de 1850. Por isso é importante que, no caso concreto, o Código de 1934 seja aplicado de forma subsidiária, na hipótese de ausência absoluta de normas mais compatíveis e recentes, conforme nos orienta

¹³ Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/225565909/embargos-de-declaracao-ed-70065511115-rs/inteiro-teor-225565912?ref=juris-tabs>

Milaré (2013). Na década de 70, surgiu a preocupação com a poluição em geral, mas também com a poluição das águas. Tais fatos levaram os estados mais industrializados como São Paulo e Rio de Janeiro, a legislar sobre este viés.

A lei 6.938, de 1981, dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, integrado por órgãos federais, estaduais e municipais, responsáveis pela proteção ambiental. Conforme aborda Milaré (2013):

O órgão superior desse sistema é o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, ao qual compete entre outras atribuições, “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”. (MILARÉ, 2013, p. 893).

Nota-se aqui a ênfase dada aos recursos hídricos entre os demais recursos ambientais. Tanto é que a mesma lei enfatiza a importância das águas ao definir os recursos ambientais, citando as águas interiores, superficiais e subterrâneas. Para Milaré (2013) a resolução CONAMA 357 por sua importância e reflexos na Política Nacional de Recursos Hídricos, merece consideração muito especial.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao consagrar um bem de forma tão importante que não possui características de bem público, mas de uso comum, voltado à realidade do século XXI (FIORILLO, 2017). O artigo 225, *caput* nos informa que “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações*”.

Desse modo, defende-se que o alcance constitucional do termo “todos” presente no art. 225, estaria ligado ao que estabelece o artigo 5º, que diz que brasileiros e estrangeiros residentes no país poderiam absorver a titularidade desse direito.

Para Marchesan, Steigleder e Cappelli (2008), a autonomia jurídica do bem ambiental resultou consolidada com a sua qualificação como “bem de uso comum do povo”. A consequência é a possibilidade de sua tutela como bem independente dos diversos elementos corpóreos que o integram. Em razão disso:

O meio ambiente deve ser interpretado como um bem jurídico unitário, a partir de uma visão sistêmica e globalizante, que abarca os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico-cultural, pressupondo-se uma interdependência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive o homem, valorizando-se “a preponderância da complementaridade recíproca entre o ser humano e meio ambiente sobre a ultrapassada relação de sujeição e instrumentalidade. Neste sentido são o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna, o Código de Mineração, o Código de Pesca, dentre outras”. (MARSHEAN; STEIGLEDER; CAPELLI, 2008, p.15).

A água é “bem de uso comum do povo”, e obviamente um dos elementos do meio ambiente. Segundo Machado (2011), isso faz com que se aplique à água o enunciado no caput do artigo 225 da CF: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo...”. Destarte, a água é bem insuscetível de apropriação privada por ser indispensável à vida, por isso:

“[...] as águas correntes que transitam em uma propriedade privada, mesmo quando sejam daquela tidas de domínio particular, deverão seguir seu leito, porque não podem ser retidas em definitivo no poder do particular [...]. Toda água, em verdade, é um bem de uso comum de todos. Tanto que ninguém pode, licitamente, impedir que o sedento sorva a água tida como de domínio particular”. (SILVA, 2009, p. 466)

De acordo com Silva (2009), a água é, portanto, um bem livre pra consumo humano, animal, industrial e agrícola, mas não é livre para ser maculada a sua qualidade essencial e pureza indispensável. Tal posição é recepcionada pela Constituição de 1988.

O art. 20 da Constituição diz que são da União os lagos, rios e qualquer corrente de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenha, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais, assim como o mar territorial, os potenciais de energia hidráulica e os depósitos de água decorrentes de obras da União (estes presentes no art.26), como são os açudes construídos nas regiões assoladas pela seca.

Aos Estados foram atribuídas às águas superficiais ou subterrâneas fluentes, emergentes e em depósitos, com exceção, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

Incluem-se aí, portanto, os lagos em terreno de seu domínio e os rios que tenham nascente e foz no seu território, salvo os que estiverem nas condições referidas no art.20, III, como de domínio da União. Abre-se, no entanto, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em comum com a União, a competência para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos (art.23, XI), sendo tais concessões de competência também da União (art. 21, XII, “b”). (SILVA, 2009, p.122)

O inciso III do art. 20, conforme nos ensina Milaré (2013), abrange todo ciclo hidrológico terrestre, inclusive as águas nascentes (emergentes), assim como os rios e córregos, e as águas dormentes (em depósito: lagos, lagoas e represas). O texto, como se vê não faz qualquer limitação territorial, de onde se conclui que, obviamente, as águas são de domínio dos Estados.

A Constituição Federal é centralizadora na matéria “competência”. Confere competência à União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso, assim como para instituir

diretrizes para o saneamento básico, além da competência para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art.21, VIII, XIX, XX). Reserva, também, à União a competência privativa para legislar sobre águas e energia (art.22, IV). Assegura, porém aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica (art.20, §1º).

Para Silva (2009):

A normatividade dos estados sobre as águas fica dependente do que dispuser a lei federal, a que cabe definir os padrões de qualidade das águas e os critérios de classificação das águas de rios, lagos, lagoas, etc. Os Estados não podem, pois, estabelecer condições diferentes para cada classe de águas, nem inovar no que concerne ao sistema de classificação, nem sobre os critérios de uso. Mas é válida disciplina do uso do solo por lei estadual para proteção dos mananciais nas regiões metropolitanas. (SILVA, 2009, p. 124).

A lei 9.433, de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e ficou conhecida como a Lei das Águas. Para Milaré (2013, p.899), engana-se quem se contenta em ver tal lei apenas como instrumento disciplinador do uso das águas sob o aspecto jurídico-formal. O estudioso ou observador atento vislumbrará, prontamente, uma formulação absolutamente inovadora, tanto na doutrina do Direito, quanto nos rumos da gestão.

No entendimento de Rodrigues (2016, p. 242), ao analisar a nossa Lei das Águas, pode-se perceber com clareza que muito de seu conteúdo, principalmente com relação aos princípios e diretrizes foi reflexo da Conferência de Dublin, ou seja, foram incorporados pelo legislador brasileiro ao criar a Política Nacional de Recursos Hídricos. De fato:

“numa visão panorâmica da nossa lei, percebe-se que ela compatibilizou os dispositivos constitucionais envolvendo os recursos hídricos com os ditames e princípios estabelecidos na Conferência de Dublin, o que faz dela um dos diplomas legislativos sobre gestão e política de recursos hídricos mais avançados do mundo. O ponto de partida para compreensão da Lei n. 9.433/97 é o fato de que ela criou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecendo, inclusive, os seus aspectos fundamentais” (RODRIGUES, 2016, p. 242).

Importante ressaltar que a Lei 9.433/97, além de instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, também criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SNGRH, que será abordado mais adiante. Este tem como local de implementação a Bacia Hidrográfica, que por sua vez é o “conjunto de terras drenadas por um rio e por seus afluentes (principal e tributário)” (SIRVINSKAS, 2015, p. 418). Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, integrantes do SNGRH, gerenciar as bacias hidrográficas.

2. A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

O termo “Gestão Integrada” não tem definição legal. Por isso, muitos conceitos podem ser formulados aleatoriamente. Entre eles, o da gestão que leva em conta os diversos atores sociais, de forma descentralizada e democrática. A Lei 9.433/97 – Lei das Águas incorporou o modelo de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos – GIRH, difundido mundialmente. Considera-se o meio democrático como o paradigma que mais se encaixa numa gestão eficiente.

2.1 Princípios do Direito Ambiental e os Recursos Hídricos

É interessante analisar um sistema normativo abordando antes os princípios que o compõem, dada sua importância para percepção do texto legal. Embora todos os Princípios sejam de extrema relevância ao tema tratado, pontuou-se os que parecem ocupar posição de destaque na matéria.

2.1.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável como Direito da Pessoa Humana

Desenvolvimento Sustentável é o termo utilizado para designar o desenvolvimento que “*atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*” (MARSHEAN, STEIGLEDER e CAPELLI, 2008, p.40).

De acordo com Milaré (2015, p. 258):

O meio ambiente, por conta mesmo do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direitos fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito.

Essa inclinação no Brasil teve início com a Constituição de 1988 que incorporou a tendência proposta nas Conferências Internacionais. O art. 225 da Carta Magna celebra a valorização do meio ambiente no presente, mas visando também o futuro. O Direito Ambiental hodierno busca a conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, como revela o art. 170 da CF (com alteração feita pela Emenda nº 42):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Esse dualismo se revela quando os indivíduos de determinada sociedade são providos da consciência de sustentabilidade e proteção hídrica, também aclamada no Art. 2º, I da Lei das Águas. Para Machado (2011, p. 480), a Lei “*demarca exatamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: Disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada*”. Fica claro que a ética da sustentabilidade hídrica ganhou respaldo legal, podendo ser acionado inclusive o Poder Judiciário quando outorgas, planos e ações inviabilizarem a disponibilidade hídrica para as presentes e futuras gerações (MACHADO, 2011).

Destarte, pode e deve haver crescimento econômico em congruência com a preservação hídrica. Tal consciência se materializa também nos demais princípios abordados em seguida.

2.1.2 Princípio poluidor-pagador e usuário-pagador

O Princípio do poluidor-pagador está atrelado ao viés econômico posto que a Política Nacional do Meio Ambiente prevê a “*imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos*” e “*imposição ao poluidor e ao predador*” da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”, conforme o art. 4º, VIII. Entre esses recursos ambientais, estão os recursos hídricos. Nesse sentido, o posicionamento de Rodrigues (2016):

É certo que o princípio do poluidor-pagador tem uma veia, uma raiz, ou mesmo uma inspiração na teoria econômica, tendo em vista a sua finalidade de internalizar no preço dos produtos todos os custos sociais (externalidades negativas) causados pela produção dos bens. (RODRIGUES, 2016, p. 464).

Entretanto, Milaré (2015) nos ensina que o princípio em tela não objetiva contabilizar a degradação ou atribuir-lhe valor financeiro, mas possui caráter preventivo, educativo e isonômico, senão vejamos:

O princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconsequentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, sob pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do *princípio poluidor-pagador* (poluiu, paga os danos), e não *pagador-poluidor* (pagou, então pode poluir). Esta colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na interpretação do princípio. (MILARÉ, 2016, p. 269).

Machado (2011) nos orienta que a equidade dessa alternativa reside em que não pagam aqueles que não contribuíram para a degradação ou dela não se beneficiaram, pois:

Quem causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir. É obvio que quem assim é 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 rede de esgotos, aumentando suas tarifas). (MACHADO, 2011, p. 70).

Para Machado (2011), o uso de recursos naturais pode ser tanto gratuito como oneroso o que traduz uma evolução, pois os preços devem refletir todos os custos sociais do uso e esgotamento do recurso. Entretanto, “*a valorização econômica dos recursos naturais não pode ser admitida para excluir faixas da população de baixa renda*”¹⁴. Nesse sentido, o próprio art. 3º, III da CF nos informa que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a diminuição das desigualdades sociais.

No entendimento de Milaré (2015), a distinção entre poluidor e usuário pagador está na ideia de coletividade que esse traz. Sobre o princípio do usuário-pagador, acrescenta-se:

Funda-se este princípio no fato de os bens ambientais – particularmente os recursos naturais – constituírem patrimônio da coletividade, mesmo que, em alguns casos, possa incidir sobre eles um justo título de propriedade privada. Sabemos, outrossim, que recursos essenciais, de natureza global – como a água, ar e o solo – não podem ser “apropriados” a bel talante. (MILARÉ, 2015, p. 270).

O princípio usuário – pagador contém também o princípio poluidor – pagador, ou seja, aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada, como nos informa Machado (2011), acrescentando que:

O princípio o usuário pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. O órgão que pretende receber o pagamento deve provar coefetivo uso do recurso ambiental. A existência de autorização administrativa para poluir, segundo a norma de emissão regulamente fixada, não isenta o poluidor de pagar pela poluição por ele efetuada. (MACHADO, 2011, p. 71).

O Princípio do Usuário-Pagador/Poluidor-Pagador dá ainda mais significado ao termo “bem de valor econômico” concernente à água. Não se trata da venda do bem, até porque a água é bem de domínio público, impossível de ser alienada. Trata-se do ressarcimento financeiro indispensável à sua manutenção, exatamente por ser de domínio público e não de domínio privado. Além disso, tem viés educativo na função de preservação dos recursos hídricos, pois incentiva o usuário a racionalizar seu uso. Ademais, em casos de poluição de mananciais e rios, há de ser responsabilizado o poluidor, que sob a orientação desses princípios, fará a compensação do dano causado.

¹⁴ O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa o recurso ou o que utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia (MACHADO, 2011).

2.1.3 Princípio da Prevenção e da Precaução

Embora pareçam similares, há diferença entre Princípio da Prevenção e Princípio da Precaução. Sobre isso, explica Rodrigues (2016, p. 540), que “*dado o caráter irreversível de qualquer dano ambiental, graças ao Princípio da Prevenção, sempre que se saiba que uma dada atividade apresenta riscos de dano ao meio ambiente, tal atividade não poderá ser desenvolvida*”. Por outro lado, o Princípio da Precaução “*visa evitar qualquer risco de dano ambiental, nos casos em que não há certeza científica sobre a potencialidade lesiva de um empreendimento*”. Neste caso, “*inverte-se, com isso, o ônus da prova, cabendo ao empreendedor demonstrar que a atividade que propõe não apresenta qualquer risco de lesão ao meio ambiente*” (RODRIGUES, 2016, P. 540).

Milaré (2015) nos ensina a cerca do Princípio da Prevenção que:

Sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano – *o do mero risco*. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução. (MILARÉ, 2015, p. 264).

Segundo Machado (2011):

A aceitação do princípio da prevenção não pára somente no posicionamento central a favor de medidas ambientais acauteladoras. O princípio da prevenção deve levar a criação e a prática de política pública ambiental, através de planos obrigatórios. (MACHADO, 2011, p. 99).

Com efeito, o princípio da Precaução nos orienta a buscarmos a informação pertinente, comprovando que determinada atividade não causará degradação ambiental. Nesse sentido, Milaré (2015) nos ensina:

A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido. (MILARÉ, 2015, p. 264).

Sabe-se que a água tem capacidade de renovação dado seu ciclo hidrológico¹⁵. Entretanto, há atividades que dificultam a ocorrência desse ciclo, afetando a qualidade e quantidade dos recursos hídricos. O conhecimento dos riscos leva a mudança de comportamento. Através dos Princípios da Prevenção e Precaução fecham-se duas portas, quais sejam, a porta da certeza do dano e a porta da suposição de dano ambiental.

¹⁵ Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/aguas-subterraneas/ciclo-hidrologico>>

2.1.4 Princípio da Participação

A participação popular, visando a conservação do meio ambiente, insere-se num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade. É uma das novas características da segunda metade do século XX. Participar significa que a opinião de uma pessoa pode ser levada em conta. É um desafio permanente ensinar a participação.

No que diz respeito aos recursos hídricos:

O princípio da participação social no gerenciamento dos recursos hídricos proclama a cooperação entre Estado e sociedade como uma estratégia de fundamental importância para a solução dos problemas na seara hídrica, visto que a participação dos diversos atores sociais torna mais eficiente a formulação e execução de políticas voltadas para a conservação, defesa e recuperação das águas. (COMMETTI, VENDRAMINI e GUERRA, 2008, p. 64)

Assim, o indivíduo consciente de sua responsabilidade, pode contribuir administrando, defendendo e preservando. Isso se dá através de Audiências Públicas e também da composição heterogênea dos Comitês de Bacia Hidrográfica, sendo este último o principal espaço aberto à sociedade para o gerenciamento integrado dos recursos hídricos.

Nesse sentido, Malheiros, Frota e Pérez, citado por Silva, Herreros e Borges (2015):

notam que a participação de diversos atores nos Comitês de bacias – o que faz parte da proposta de gestão integrada e descentralizada tem contribuído para a tomada de decisões que favorecem a implantação de instrumentos de gestão, as quais, ao serem feitas de forma coletiva, são aceitas mais facilmente e “dificultam ou até mesmo inviabilizam decisões clientelistas ou movidas apenas por interesses políticos” (MALHEIROS; FROTA; PÉREZ, 2013, p. 114).

Exige-se, entretanto, para que a gestão seja efetivamente descentralizada, a participação e envolvimento não apenas do Poder Público, mas também da sociedade civil e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Vale destacar que o próprio art. 225 da CF denega à coletividade o dever de defender o meio ambiente. Tal concepção é um avanço na descentralização da gestão ambiental.

2.1.5 Princípio da Gestão Integrada

A gestão integrada dos recursos hídricos é a que propõe a toda coletividade ações que proporcionem a tutela mais eficaz possível às águas. Assim, a gestão das águas deve se dar na bacia hidrográfica. Tal princípio celebra a gestão das águas de forma descentralizada, levando-se também em consideração todos os demais elementos ambientais como ar, solo, fauna, flora, entre outros. Isso quer dizer que para a gestão integrada lograr êxito, ela deve contar com a participação

do Estado e da sociedade, a fim de se culminar numa gestão racional e sustentável dos recursos hídricos.

Em sendo a bacia hidrográfica unidade de administração das águas, fica implícita sua posição como elemento primordial para a existência de todos os demais. As decisões são participativas e ocorrem dentro dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

2.2 A Lei das Águas

A Lei nº 9.433 de 1997 – Lei das Águas – que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Tal dispositivo nos informa que é competência da União “*instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;*”.

2.2.1 Política Nacional de Recursos Hídricos: Objetivos, fundamentos e diretrizes.

A PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos tem fundamentos e objetivos, quais sejam:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

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 implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Todavia, o contraponto, para Fiorillo (2017) está em que a referida lei em seu art. 1º refletiu uma improbidade, pois no inciso I indicou-se que a água é um bem de domínio público. Essa assertiva sofre inconstitucionalidade, pois, conforme demonstrado:

“A água é um bem tipicamente ambiental, sendo, portanto, de uso comum do povo, e, em conformidade com a Lei n. 8.078/90 (art. 81, parágrafo único, I), *bem difuso*. Dessa forma, o art. 1º encontra-se em total desarmonia com o Texto Constitucional, não encontrando neste qualquer suporte de validade”. (FIORILLO, 2017, p. 286)

Para Machado (2011), o legislador brasileiro agiu bem ao considerar todas as águas “de domínio público” no sentido de “bem de uso comum do povo”. Logo, a inalienabilidade das águas marca uma de suas características como bem de domínio público.

Sendo assim, vale aqui ressaltar brevemente que a dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos, conforme preceitua a própria Constituição. Tanto é assim que o Poder Público não pode conceder direito de compra das águas, mas apenas direito de uso, conforme nos informa o art. 18: “*A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso*” (BRASIL, 1997).

A Política Nacional de Recursos Hídricos, além de fundamentar-se no fato de ser um bem de uso de domínio público, também se fundamenta em ser a água um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que, em situação de escassez, seu uso deve ser prioritariamente o consumo humano e animal. Para Machado (2011, p.473), o consumo humano estaria compreendido somente o uso para as necessidades mínimas, ou seja, água para beber, comer e para higiene. Aqui não se inclui o uso do lazer, como piscinas, ou qualquer outro tipo de utilização secundária, inclusive jardinagem. Para os animais, está assegurada sua dessedentação, descartando-se os processos que utilizam a água como abates e comercialização da destes.

No entendimento de Machado (2011):

Ainda que esteja escrito no *caput* do art. 15 diz que “a outorga do direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa...”, parece-nos que, nos dois casos mencionados, afasta-se qualquer discricionariedade 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. (MACHADO, 2011, p. 473)

A lei menciona ainda que a gestão dos recursos hídricos deve priorizar o uso múltiplo das águas. Sobre essa disposição, Milaré (2015) diz que:

O princípio do uso múltiplo das águas visa a impedir qualquer outorga que implique privilégio de um setor usuário sobre os demais. No Brasil, tradicionalmente, o setor elétrico vem comandando o processo de gestão dos recursos hídricos superficiais, criando uma assimetria de tratamento, com inegáveis prejuízos para outros setores usuários. Nesse sentido, a Lei 9.984, de 17.07.2000, estabeleceu, entre as competências da Agência Nacional de Águas – ANA, a de “definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas”. (MILARE, 2015, p.931)

Nesse sentido, Machado (2011) salienta que a multiplicidade de uso das águas é imensa e não está totalmente expresso no texto legal, e a este se acrescentam outros usos como a irrigação, esportes, lazer e piscicultura, por exemplo. Salienta ainda que:

Há vedação legal de ser privilegiado um uso ou somente alguns usos [...]. Ao Poder Público está explicitamente proibida a outorga de direito de uso que somente

possibilite um único uso de águas. Portanto, devem ser anulados, administrativa ou judicialmente, atos de outorga de direito de uso e plano de recursos hídricos que ofendam essas normas legais. (MACHADO, 2011, p. 474)

A PNRH ainda tem como fundamento que “*a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*”. Para Milaré (2015):

A eleição da bacia hidrográfica como unidade territorial para a gestão das águas é a grande e radical inovação da lei, e também o maior desafio para a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, [...]. De fato, considerando-se que o perímetro da área a ser planejada é definido pelos limites da bacia, fica mais fácil se fazer o confronto entre as disponibilidades e as demandas, essenciais para o que se denomina balanço hídrico. (MILARE, 2015, p.932).

Além disso, a gestão dos recursos hídricos ainda deve se dar de forma descentralizada e participativa do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Nesse sentido, Rodrigues (2016) destaca que:

diga-se que, ao instituir a bacia hidrográfica como unidade básica para o planejamento e a implantação desse sistema, a Lei n. 9.433/97 segue a tendência fixada pela Conferência de Dublin e que vem sendo adotada mundialmente. Porém, mais do que isso, a grande verdade é que esta escolha é uma rendição do legislador ao fato de que não é o meio ambiente que deve se submeter ao ser humano, mas, sim, o inverso. De nada adiantaria fixar um sistema de gestão e planejamento de recursos hídricos baseado em limites geográficos, territoriais e políticos, pois há bacias e até microbacias que ultrapassam mais de um município ou mais de um Estado (RODRIGUES, 2016, p. 245).

Entretanto, para Machado (2011), ainda há contrassensos, especialmente na falta de definição normativa para “Bacia Hidrográfica”, o que, segundo o autor, poderia contribuir para a má administração dos recursos hídricos, sobretudo, na definição e distribuição das competências.

A partir dos fundamentos, se traçou os seguintes objetivos:

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

O art. 3º da Lei estabelece as diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, *verbis*:

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

- II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Dentre essas diretrizes, merecem atenção especial as contidas nos incisos I e III, levando-se em consideração as várias diversidades existentes dentro e entre as regiões do país. Para Milaré (2015), essas diretrizes visam a superação da dicotomia entre a gestão da qualidade e quantidade, que hoje existe e persiste na mentalidade dos setores da Administração Pública, que não acompanharam a evolução da política ambiental. E para esses setores mais tradicionais, a verdade é que, a gestão da quantidade ainda é predominante. Ademais:

“a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo”, referida no inc. V, aponta um caminho difícil, não obstante indispensável, já que a gestão das águas não pode prescindir de uma adequada disciplina de uso do solo e de ocupação do espaço. Aliás, por essa razão, algumas leis de proteção de mananciais são, essencialmente, leis disciplinadoras do uso do solo. (MILARE, 2015, p.933).

2.2.2 Os Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos possui instrumentos de gestão previstos no art. 5º, senão vejamos:

- Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
- I - os Planos de Recursos Hídricos;
 - II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
 - III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
 - IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
 - V - a compensação a municípios; (Vetado)
 - VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Os Planos de Recursos Hídricos, como nos ensina Machado (2011), “*são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos*”. De acordo com Milaré (2015), trata-se de um documento que relaciona as estratégias do governo para atuação no âmbito dos recursos hídricos. Entre seu conteúdo, deve haver, sobretudo, diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; O balanço entre disponibilidades e demandas futuras, com identificação de possíveis conflitos; As metas de racionalização de uso; As medidas, programas e projetos a serem implantados, para o alcance das metas previstas; As prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

O Plano deve guardar compatibilidade entre sua durabilidade, implantação e aceitação. Se houver mudanças constantes pode ocorrer a inaplicabilidade do Plano. Entretanto, deve haver previsão quanto a necessidade de adaptação a fatos pretéritos (MACHADO, 2011).

O art. 8º da Lei 9.433/97 menciona que existem três tipos de Planos a serem elaborados: Os Planos elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País. Para Machado (2011):

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 uso das águas, por exemplo, serão primeiramente procuradas a nível de bacia hidrográfica. Em seguida, os Planos estaduais [...] e finalmente, o Plano do país. (MACHADO, 2011, p. 484).

O enquadramento dos corpos de água em classes visa assegurar a qualidade compatível com os diversos usos da água, diminuindo os custos com poluição (SIRVINSKAS, 2015).

Segundo Milaré (2015):

É instrumento fortalecedor da integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, diretriz fundamental para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, incorporando nessa as Resoluções Conama 357/2005 e 396/2008 (MILARÉ, 2015, p. 928).

A água pode ser utilizada para outras finalidades, além do uso pessoal, mediante a outorga onerosa pela captação de água de qualquer fonte existente na terra, superficial ou subterrânea. A outorga de direitos de uso de recursos hídricos foi inserida no Brasil através do Código de Águas, consistindo na captação de água dos cursos naturais ou em depósito (SIRVINSKAS, 2015).

O art. 13 e 15 da Lei diz que:

O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. [...] Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Essa outorga pode ser concedida ao interessado para uso privativo mediante cumprimento de certas condições. Visa-se com isso exercer um maior controle dos recursos hídricos. Tal pagamento serve para que o poder público possa realizar o investimento necessário para preservá-la de forma mais limpa possível.

Destaca-se que, segundo Machado (2011):

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. (MACHADO, 2011, p. 487).

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um instrumento de gestão polêmico, mas que, segundo Milaré (2015), já era permitido no Código de Águas de 1934. Este assunto será, todavia, abordado de forma mais profunda no próximo capítulo do presente trabalho. Por enquanto, vale ressaltar que:

Os valores arrecadados destinam-se, ordinariamente, a *empréstimos*, portanto, com retorno acrescido de juros. Todavia, podem ser aplicados a fundo perdido em projetos benéficos à coletividade. A permissão é muito aberta e cabe aos Comitês de Bacia regular esses empréstimos, obedecendo também o que o futuro Regulamento dispuser a respeito. (MILARÉ, 2015, p. 929).

De acordo com o art. 25 da Lei das Águas, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos “*é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão*” que tem por objetivos (art. 27):

- I – reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;
- II – atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional;
- III – fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Sobre o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos, uma das formas eficazes para se fornecer esses subsídios é a Audiência Pública, cabendo aos Comitês de Bacia Hidrográfica submeter as informações dos planos da bacia à audiência pública (MACHADO, 2011). Essas audiências efetivam também a transparência, descentralização e a gestão integrada dos recursos hídricos. Isso porque compartilham as informações e possibilita a participação da população, convocando a sociedade à cooperativa adesão ao Plano.

2.2.3 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – Singreh, de forma análoga ao que ocorre com o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, – é nacional e não federal, pois é integrado por órgãos dos três níveis da federação. Sua estrutura manifesta uma real arquitetura político-administrativa, ditando o que cabe a cada um dos órgãos que o integram. As Leis 9.433/1997 e 9.984/2000 (criou a Agência Nacional de Águas) são claras a respeito. Existe nestes diplomas evidente intenção de assegurar uma política nacional esclarecida, articulada e eficaz (MILARÉ, 2015).

Para isso, existe a necessidade de se observar os diferentes níveis de competência e unidade de comando. Portanto, antes de nos determos em cada um dos órgãos e entidades integrantes do Singreh, é necessário ter bem claro que, ao legislar e regulamentar esse Sistema, a União pode, exaustivamente, definir a organização e composição apenas dos órgãos federais. Não pode intervir, obviamente, na organização e composição dos órgãos estaduais porque *os Estados têm competência exclusiva* para se organizarem e se regerem pelas Constituições e leis que adotarem (MILARÉ, 2015).

O art. 32 da Lei 9.433/97 nos informa quais são os objetivos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, senão vejamos:

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

O artigo também traz o rol de organismos que integram o Sistema, a saber:

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
 II – a Agência Nacional de Águas;
 III – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
 IV – os Comitês de Bacia Hidrográfica;
 V – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
 VI – as Agências de Água

Foi realizado grande avanço na junção de órgãos, integrados entre si, como reforma ao método de organização institucional. Tal integração acontece entre consórcios de municípios, de bacias hidrográficas, comitês de bacias hidrográficas, órgãos estaduais e federais, por meio de agências nacionais de controle e gestão, como a Agência Nacional das Águas (ANA). Sua criação no ano de 2000 consolidou o processo de gestão estratégica, planejamento e organização institucional das águas brasileiras (SIRVINSKAS, 2015).

[...] sua figura institucional é a de *autarquia sob regime especial*, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Tem atribuições de órgão técnico, executivo e implementador da Política Nacional de Recursos Hídricos [...]. (MILARÉ, 2015, p.971)

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é o órgão maior do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh, que atribuiu ao legislador importante papel normativo e de articulador do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários (MILARÉ, 2015).

Segundo Milaré (2015, p. 972), são distintos, os papéis do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH e da Agência Nacional de Águas – ANA. Em síntese, a arquitetura das grandes linhas de ação, a formulação de políticas e a articulação de planejamento são atributos intrínsecos do CNRH. A engenharia de ações – a operacionalização, a implementação ou a execução das políticas – é matéria reservada à ANA.

O arranjo institucional dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos obedecerá aos ditames das leis locais, sem prejuízo das normas gerais indicadas na Lei Federal de regência. Para Milaré (2015, p. 973), “o importante, em suma, é que os Estados busquem formular suas leis de organização administrativa para o setor de recursos hídricos, sempre com os olhos voltados para a gestão participativa preconizada pela Lei Federal 9.433/1997”.

No que diz respeito aos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais que se relacionam com a gestão hídrica, ao ser observada a extensão territorial do Brasil e sua quantidade de água (cerca de 13,7% da água doce do mundo), facilmente se percebe que tais passam a constituir verdadeiro suporte do Sistema. Ademais, nossa Carta Magna reforça essa concepção, uma vez que Estados e Municípios não apenas agem com poder delegado, mas são dotados de poder próprio (MILARÉ, 2015).

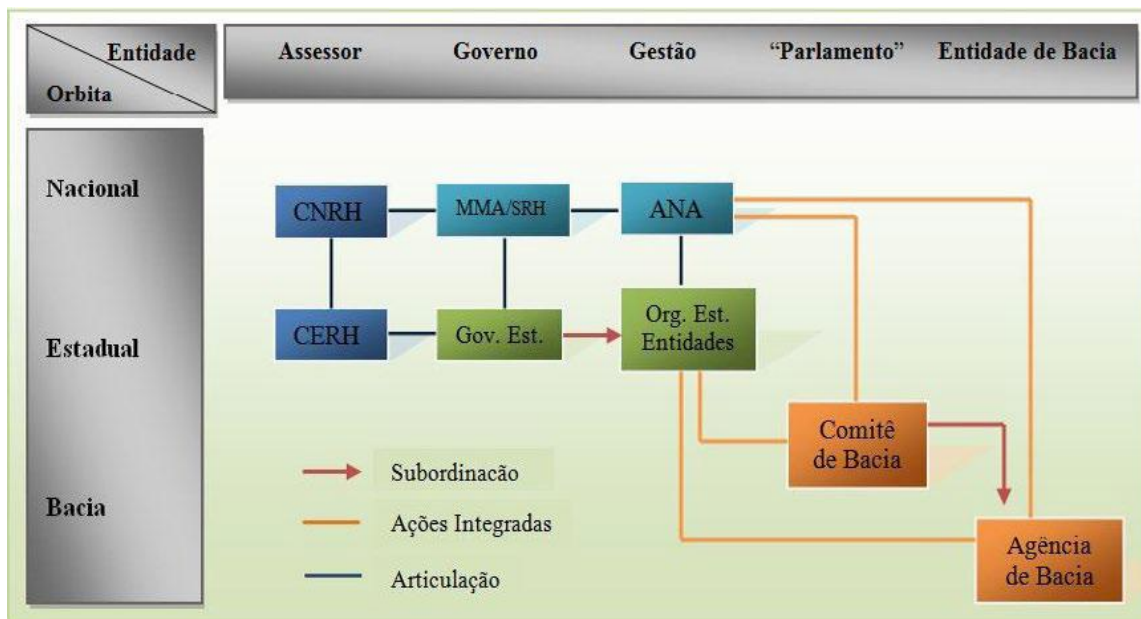
Os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agências de Águas são a base da institucionalização de programas democráticos que visam o acesso e gestão das águas, e serão melhor abordados no próximo capítulo.

Desse modo, fica clara a competência do Singreh para promoção da conscientização da população sobre a importância do recurso “água”, estabelecendo programas sociais de inclusão e de acesso ao recurso. Toda água que chega para os locais mais remotos e menos estruturados compõem a Política Pública de inclusão social e equidade ao acesso aos recursos hídricos.

3. A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DAS ÁGUAS ATRAVÉS DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são locais de discussão e decisão que reúnem representantes dos usuários da água da sociedade civil organizada e do governo. Eles devem discutir e negociar democraticamente e com transparência os diferentes interesses sobre os usos da água na bacia.

Figura 1 - Organização vertical e horizontal das entidades responsáveis pela gestão hídrica no Brasil.



Fonte: ANA (2013)

3.1 Os Comitês de Bacia Hidrográfica

Uma das principais decisões a ser tomada pelo Comitê é a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia. Um plano para os usos da água que reúne as informações estratégicas para gestão das águas em cada bacia hidrográfica para manter a qualidade e quantidade desse precioso recurso para as futuras gerações. Os Comitês de Bacias Hidrográficas tem poder real de decisão e cumprem papel fundamental na elaboração das políticas para a gestão de recursos hídricos.

De acordo com o Caderno de Capacitação nº1¹⁶, lançado pela ANA em 2012,

Comitê, do latim *committere*, significa "confiar, entregar, comunicar". É o termo empregado para dar significado à comissão, à junta, à delegação, à reunião de

¹⁶ Disponível em:

<<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>>

pessoas para debate [...]. Bacia hidrográfica é a região compreendida por um território e por diversos cursos d'água.

Segundo Milaré (2015):

“o comitê de bacia funciona como se fosse o parlamento da correspondente bacia, onde são tomadas decisões políticas sobre utilização das águas. Ele deve selecionar uma entidade sem fins lucrativos que vá atuar como braço executivo, na forma de agência de bacia ou agência de água”. (MILARE, 2015, p.948).

As atribuições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, como nos informa Machado (2011, p. 535), nem sempre se estendem sobre a bacia hidrográfica, porque tanto podem situar-se somente em uma sub-bacia-hidrográfica, como podem ter uma maior amplitude, abrangendo grupo de bacias ou sub-bacias-hidrográficas, conforme se lê:

Art. 37. 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.

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Aqui está um dos pontos mais sensíveis do sistema. A lei diz que compete ao Presidente da República instituir Comitês de Bacia em rios de domínio da União. Entretanto, a lei é omissa quanto a essa competência para os rios de domínio dos Estados. Percebe-se que a lei não fala porque a ela não compete dizer quem os institui, justamente em face da competência constitucional dos Estados de se autogovernarem. Vale lembrar que a bacia hidrográfica é um espaço desenhado pela geografia física e não pela geografia política, e no Brasil, quase sempre, uma mesma bacia compreende partes de Estados diferentes. Segundo Milaré (2015):

A isso acresce que, também quase sempre, numa mesma bacia existem rios de domínio da União e outros de domínio dos Estados, e nem sempre o rio de domínio da União é o curso de água principal. Há muitos rios federais tributários¹⁷ de rios estaduais. (MILARÉ, 2015, p. 949).

As competências e composição dos comitês encontram-se disciplinas nos artigos 38 e 39 da PNRH. No entendimento de Milaré (2015):

Vale ressaltar que as disposições da lei sobre a constituição dos Comitês dizem respeito apenas àqueles constituídos pela União, já que os Estados têm autonomia constitucional para lhes dar a organização que melhor lhes convier. Nessa linha, pensamos que os arts. 38 e 39, ao se referirem não apenas aos Comitês federais, podem estar manchados de inconstitucionalidade. (MILARÉ, 2015, p. 949).

¹⁷ Afluente; água, rio ou mar que deságua em outro curso de água. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/tributario/>>

A composição dos Comitês de Bacia é bastante democrática, abrangendo representantes das três esferas governamentais, dos usuários das águas e das entidades civis de recursos hídricos, e limitando a representação governamental à metade do total de membros.

Figura 2 - Composição dos Comitês de Bacia segundo a Resolução nº05/2000 do Conselho Nacional de recursos Hídricos.



Fonte: ANA (2013)

No município de Cachoeiro de Itapemirim – ES, a composição do Comitê de Bacia do Rio Itapemirim acontece de modo democrático, apesar de ainda não contar com o número máximo de representantes de usuários dos recursos hídricos, permanecendo a seguinte composição: 9 (nove) integrantes representantes do Poder Público, 9 (nove) integrantes representantes da sociedade civil organizada e 7 (sete) integrantes representando os usuários.

Nesse sentido, Machado (2011, p. 415) nos ensina que o Plano Diretor Municipal precisa se adaptar e priorizar as diretrizes do plano da bacia hidrográfica, especialmente porque, como membro do Comitê da Bacia Hidrográfica, o Poder Público tem sua oportunidade de opinar e votar. Desse modo, o plano diretor e o plano da bacia hidrográfica devem complementar-se.

Quanto às definições de competências e atribuições, estas se dão de forma saudável, sendo oportuno aos Estados que as adotem. Isso permitiria que a União não se opusesse à instituição de Comitês pelos Estados, abrangendo rios de domínio da União.

Quando um rio federal e um rio estadual fizerem parte de uma mesma bacia ou de uma sub-bacia, estejam eles na situação de principal ou de afluente, poderíamos estar diante de um

Comitê “Misto” de bacia hidrográfica, onde haveria duplo domínio público. Teremos, então, como ensina Machado (2011) uma gestão compartilhada, inclusive na área da outorga dos direitos de recursos hídricos.

Desconhecemos regra legal dizendo que, sendo bem da união o rio principal e sendo bens do estado os cursos de água tributários, estaremos diante da figura da bacia ou de sub-bacia da união. O art.20, III, da CF classifica “lagos, rios e quaisquer correntes de água” como bens da união, mais não menciona bacias hidrográficas ou sub-bacias hidrográficas como bens da união. (MACHADO, 2011, p. 536).

Se houver comitês nas sub-bacias hidrográficas de rios estaduais estes passarão a ter vinculação com os conselhos estaduais de recursos hídricos.

Com relação à área de atuação, os três incisos do referido art. 37 retratam cinco tipos de comitês: comitê de uma bacia hidrográfica, comitê de sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, comitê de tributário do tributário do curso principal da bacia, comitê do grupo de bacias contíguas e comitê de sub-bacias hidrográficas contíguas, podendo abarcar cada um deles espaços físicos diferentes.

A composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica obedece ao disposto no art. 39 da Lei 9.433/97:

Art. 39. 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 de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

O conselho nacional de recursos hídricos definirá os critérios para o estabelecimento do número de integrantes nos comitês. Nesse aspecto, tem-se uma particularidade com relação aos territórios indígenas, conforme nos ensina Machado (2011, p.539):

[...] devesse integrar sua representação a Fundação Nacional do Índio – FUNAI como deverão estar representadas as comunidades indígenas. [...] estando ausente a União dos comitês de bacia hidrográfica, a FUNAI não será representada, mas as comunidades indígenas serão representadas. Portanto, sejam os comitês de bacia de rios federais como de rios estaduais, havendo terras indígenas em suas áreas de atuação, as comunidades indígenas não poderão estar excluídos.

Resta-se, que não será admissível a competência de dois comitês em relação a uma mesma área. Condição que não afeta as agências de água, que não se limitam a área de um só comitê, podendo cobrir a área de um ou mais comitês.

De acordo de Machado (2011), o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos deverá abranger todos os Municípios, Estados e a União independentemente da vontade de cada um desses entes em participar do Comitê. Para ausência não ha prevista

nenhuma sanção. Contudo, os que estiveram ausentes estarão sujeitos às mesmas regras aplicadas aos que participarem inclusive a obrigação de efetuar o recolhimento de valores pelo uso dos recursos hídricos.

Com relação às organizações civis, a lei admite inclusão de todas as entidades de defesa do meio ambiente, tanto que o artigo 47 prevê que todas as entidades constantes nos cinco incisos “são consideradas, para os efeitos dessa lei, organizações civis de recursos hídricos”. A exigência que se comprove a atuação busca valorizar a vivência das organizações que conheçam os problemas regionais. Vale lembrar que nos Comitês de Bacias que abranjam terras indígenas, seus representantes devem ser incluídos na metade da composição do Comitê.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos deverá intervir nos comitês de bacia hidrográfica em caso de transgressão de normas. Entretanto, o fato do conselho ter esse poder de intervenção, não acarreta a perda de autonomia dos comitês de bacia hidrográfica. De acordo com Machado (2011):

Dentro da estrutura do Sistema Nacional de Recursos Hídricos há uma hierarquia administrativa, não de mandonismo, mas de vigilância, para conseguir-se a prática das normas legais hídricas. Por isso é que está assegurada a ampla defesa dos comitês de bacias hidrográficas, e os atos do conselho deverão estar revestidos de legalidade, fidelidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, moralidade, contraditórios, publicidade, interesse público e eficiência, como mandam a Lei 9784/99 e o art. 37 da CF. (MACHADO, 2011, p.545).

Em síntese, os Comitês de Bacia Hidrográfica são peças essenciais na tentativa de alargar a participação da sociedade civil. Nota-se que há participação de diversos atores nos Comitês de Bacias, o que faz parte da proposta de gestão integrada e descentralizada, e tem contribuído para a tomada de decisões que favorecem a implantação de instrumentos de gestão, as quais, ao serem feitas de forma coletiva, são aceitas mais facilmente, dificultando decisões movidas apenas por interesses políticos.

A Política de Recursos Hídricos apresenta, assim, nova concepção para a gestão da água. Essa concepção exige a mudança de mentalidade, comportamentos e atitudes. Trata-se de democratizar a gestão dos recursos hídricos, de compartilhar o poder de decidir, e isto requer do poder público determinação para dividir poder e dos usuários e da sociedade civil, a determinação para compartilhar responsabilidades¹⁸.

3.2 As Agências de Água

O termo “agência” foi introduzido no Direito Brasileiro pelo art. 43, II, da Lei das Águas, e esta agência deve ser autossustentável financeiramente. Sendo assim, sua viabilidade

¹⁸ Disponível em:

<<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>>

financeira não pode ser buscada no orçamento da União, Estados e Municípios. O termo “agência de águas” continua sendo utilizada pela lei que instituiu a ANA – Agência Nacional de Águas. Já a expressão “Agência de Bacia Hidrográfica” não tem fundamento na Lei 9.433/97 e nem tampouco precisa, pois não abrange a Bacia Hidrográfica. Nesse sentido, Machado (2011) questiona:

Poderiam os Estados criar agências de água diferentes do sistema preconizado pela Lei 9433/97? Parece-nos que a resposta deva ser negativa. Isto é, constitucionalmente, o sistema é único no Brasil (art. 21, XIX, da CF). Mas, desde que não se desvirtue a estrutura do Sistema Nacional, os Estados não perdem a sua autonomia de legislar supletivamente sobre o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 18 da CF). Baseando-se nos artigos 41 a 44 da Lei 9433/97, antes mesmo do advento da Lei de Agências de Água, os Estados tem competência para legislar sobre a gestão das águas (não sobre as águas, como já foi exposto). Quando for promulgada a Lei (federal) de Agências de Água, os Estados terão o dever constitucional de adaptar suas agências, no que essas contrariaram a norma federal superveniente. (MACHADO, 2011, p. 548).

Quanto à fiscalização, o anteprojeto das Agências de Água levava em consideração a natureza jurídica apontada para as agências como fundações de Direito Privado. Para Machado (2011), certamente as legislações estaduais de recursos hídricos também irão buscar meios de controle mais sérios para as Agências de Água de rios de domínio dos Estados.

A relação das Agências de Água com os Comitês de Bacias Hidrográficas devem constituir a base dos órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Por isso, devem agir em conjunto buscando unir a execução, por parte da Agência, e o planejamento e a fiscalização, por parte do Comitê. A Agência com o mínimo de pessoas e com isonomia operativa e o Comitê mais amplo, com pluralidade e diversidade em sua composição. Ressalta-se que, de acordo com Machado (2011), o órgão criador da Agência de Águas dependerá do domínio das águas. Dessa forma, nos rios do domínio da União o órgão criador será o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e nos rios de domínio de um Estado da Federação será o Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

A Lei das Águas é receptiva a uma das ideias mais inovadoras da segunda metade do século XX, isto é, a presença das organizações ou associações na reunião de direitos de interesses coletivos. Nesse sentido, nos ensina Machado (2011):

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, que devem atuar tão próximos das Agências de Água ou das entidades delegadas, não podem ser compostos de uma maioria de órgãos públicos. A representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios só poderá chegar à metade do total do Comitê. (MACHADO, 2011, p.554).

Destaca-se que a lei não define qual a natureza jurídica da Agência de Bacia. Entretanto, sendo ela na sua essência necessariamente ligada a um ou mais Comitês de Bacia,

não deve ter personalidade jurídica de direito público, mas de entidade de direito privado, porém sem fins lucrativos (MILARÉ, 2015).

3.3 Cobrança pelo uso da água

Como já mencionado, a água é recurso natural limitado. Dessa forma, passa a ser mensurada dentro de padrões econômicos de valor. De acordo com Machado (2011), isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém, através do pagamento de um preço, tenha direito a usar a água de forma imprudente. Mas sim levar em sua conservação, recuperação e melhor distribuição.

Entre as inovações relativas às águas trazidas pela Constituição Federal de 1988, não há que se falar em domínio privado. A partir da Carta Magna de 1988, o duplo domínio é consolidado. De acordo com Pagnoccheschi (2016, p. 175):

Os avanços vêm se observando de forma mais acelerada, fazendo valer, inclusive, alguns dos princípios do Código de Águas de 1934 que nunca puderam ser devidamente regulamentados, a exemplo dos princípios do consumidor-pagador e do poluidor-pagador, incorporados pela Lei no 9.433/1997.

Segundo a Agência Nacional de Águas, outro novo conceito que aparece na Constituição de 1988 diz respeito ao termo recursos hídricos. As constituições anteriores somente traziam a palavra 'água'. Assim, a União passou a ser responsável pela instituição do SNGRH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e pela definição dos critérios de outorga para seu uso.

Essa nova terminologia, como recurso e não simplesmente um bem natural, remetia ao seu tratamento como insumo para o sistema produtivo e, conseqüentemente, com valor econômico incorporado. Abria-se o caminho para que a Cobrança pelo Uso, conforme definida atualmente, pudesse ser regulamentada por uma nova política¹⁹.

O art. 19 da Lei das Águas define os objetivos da cobrança:

- 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.

Frise-se que esses objetivos não são excludentes entre si. Com efeito, mesmo que os valores de Cobrança pelo Uso sejam definidos para financiar programas e intervenções do Plano de Recursos Hídricos, os usuários podem ser instruídos a racionalizar o seu uso e terão ciência de que a água é um bem econômico e de valor (ANA, 2014).

A definição da cobrança pelo uso da água, segundo a Agência Nacional de Águas, reside no fato de que a cobrança pelo uso não é imposto, não é taxa, não é tributo, não é tarifa,

¹⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). Cobrança pelo uso de recursos hídricos. Brasília: ANA, 2014. 91 p., il. (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos, v. 7).

não é contribuição. É preço público. Outrossim, o imposto independe da prestação de serviços específicos. Ademais, o valor da Cobrança pelo Uso é estipulado pelos próprios membros do Comitê de Bacia, que podem, também, decidir se será implantada ou não, descaracterizando assim a figura do “imposto”.

Dessa forma, a cobrança pelo uso é um instrumento econômico de gestão de recursos hídricos proposto pela Política Nacional de Recursos Hídricos, cujos preços são fixados a partir de um pacto entre os usuários de água, as organizações civis e os poderes públicos presentes no Comitê de Bacia Hidrográfica, visando reconhecer a água como bem econômico, estimular o seu uso racional e arrecadar recursos para a gestão e para a recuperação das águas na bacia. Esses recursos devem ser aplicados na bacia onde forem arrecadados, conforme o plano de investimentos aprovado pelo Comitê de Bacia. Aqui há mais um ponto de distinção no conceito com relação ao imposto, pois a arrecadação deste normalmente vai para o caixa único do governo e é aplicado segundo as prioridades que ele estabelece.

Para Machado (2011), existe uma vinculação manifesta dos recursos financeiros a serem arrecadados pelas Agências de Água para constar nos programas e projetos dos Planos de Recursos Hídricos, não havendo possibilidade do uso discricionário desses recursos financeiros. Se assim fosse, implicaria claro desvio de finalidade e incongruência quanto ao uso da cobrança no Plano de Recursos Hídricos.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos torna efetivo o princípio da “internalização” dos custos ambientais por aqueles que têm proveito de tais recursos. Hoje, todavia, esses custos são pagos inclusive por quem não obtém proveito dos recursos naturais. Entretanto, quando não se paga os custos econômicos, ocorre outro tipo de custo, o que provem da degradação da qualidade ou quantidade desse recurso (MILARÉ, 2013).

Nesse sentido, nos informa Machado (2011), que o princípio da cobrança que a Lei 9.433/97 introduz para o uso das águas já estava contido genericamente na Lei 6.938/97, em seu art. 4º ao dizer que a Política Nacional de Meio ambiente visará impor ao usuário uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

4. DESAFIOS ATUAIS NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Apesar de todo arcabouço legislativo existente no Brasil para disciplinar a matéria, ainda existem pontos passíveis de melhorias. A observação quanto a competência para legislar sobre as águas nos Estados é um deles. Para Milaré (2015):

O avanço da Constituição Federal e da Política Nacional de Recursos Hídricos não elimina, de vez, um ressaibo de centralização legislativa. A doutrina não considera suficientemente claro o pensamento do constituinte de 1988, porquanto este busca impedir que os Estados legislem sobre as águas. (MILARÉ, 2015, p.958).

A Constituição, no seu art. 22, IV, confere à União, em caráter privativo, legislar sobre águas. É certo que caberá ao legislador federal definir conceitos fundamentais relativos aos recursos hídricos, como, por exemplo, da prioridade de uso e da classificação dos corpos de água (MILARÉ, 2015).

Segundo Silva (2009):

Não é muito coerente atribuir aos Estados o domínio de águas superficiais e subterrâneas, como já vimos (Art. 26, I, da CF), sem lhes reconhecer a competência para legislar, ainda que fosse apenas suplementarmente, sobre as águas. Como poderão os Estados administrar suas águas se a competência para legislar sobre elas é privativa da União? (SILVA, 2009, p.123).

É certo que as Constituições estaduais não se omitiram quanto ao tema, como, por exemplo, a Constituição de São Paulo que preceitua que o Estado instituirá sistema integrado de recursos hídricos, como também a Constituição de Minas Gerais que instituiu o uso racional das águas. A Constituição do Espírito Santo instituiu o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e adotou a bacia hidrográfica como base de gerenciamento da água, considerando o ciclo hidrológico em todas as suas fases. Entretanto:

Se a União constituir Comitês de Bacia em rios de seu domínio e, por igual, os Estados os implementarem nos rios estaduais, a gestão por bacia estará comprometida, na medida em que dita gestão implica necessariamente a superação dos limites geográficos e políticos determinados por seu domínio. A gestão das águas por bacia hidrográfica só terá sentido se for substituída a tradicional postura vertical do mando e domínio por uma outra, horizontal e de negociação (MILARÉ, 2015, p. 949).

Ademais, é necessário que haja diálogo e consenso entre os vários órgãos e atores sociais, pois o próprio Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é uma organização complexa, pela grande quantidade de órgãos que o integram. Sobretudo, porque, *na prática os Planos de Recursos Hídricos estaduais e por bacia ainda não foram desenvolvidos em todo o território nacional, fato que prejudica a gestão e uso adequado das águas* (MILARÉ, 2015, p. 923).

A água dotada de valor econômico, não pode ser restrita a quem por ela possa pagar. Nesse sentido, Milaré (2015) adverte que:

“[...]o direito à água toma as feições de liberdade pública, isto é, sendo a relação homem-água preexistente ao direito, logo jus natural, cabe ao Estado abster-se de impedir o acesso do indivíduo a ela, devendo, ao revés, assegurar tal acesso, na concepção de direito fundamental, o que institui o Estado hidrogestor, provido de poder de polícia hídrico, justificando e concretizando a natureza de uso comum do povo e de patrimônio comum da nação, quando da gestão sustentável do recurso[...]”.(MILARE, 2015, p.957).

Apesar de terem se passado mais de 20 anos da criação da Lei das Águas, nem todos os Comitês federais iniciaram o mecanismo de cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Mesmo entre os que já efetuam a cobrança, Malheiros, Frota e Pérez (2013) citado por Silva, Herreros e Borges (2015) destacam que “o verdadeiro sentido da cobrança, como instrumento de gestão, ainda não foi entendido completamente” nem mesmo pela população, com muitos Comitês ainda enxergando essa cobrança apenas como uma fonte de recursos para financiamentos. Esse fator é um ponto importante a ser melhorado pela gestão brasileira de recursos hídricos (SILVA, HERREROS E BORGES, 2015).

Importante evocar a questão da gestão de bacia sob o aspecto da cobrança pelo uso. Para Milaré (2015):

A cobrança é feita por delegação do outorgante do direito de uso da água. Portanto, da União, nos rios federais, e dos Estados, nos estaduais. No entanto, para que haja efetiva gestão dos recursos hídricos da bacia, é indispensável que ambos os poderes outorgantes, titulares do domínio de águas situadas em uma mesma bacia, concordem sobre a política de preços a adotar, sob pena de se instalar uma “guerra de preços”, que acabaria solapando o grande princípio da gestão por bacia. (MILARÉ, 2015, p. 952).

E, no que diz respeito à outorga de direito de uso da água, quando está for emitida antes que tenha sido concluído o Plano de Recursos Hídricos, com vistas à isonomia ambiental, seria interessante um ajustamento para que os outorgados fossem obrigados a adaptar suas atividades ao Plano superveniente (SILVA, 2009).

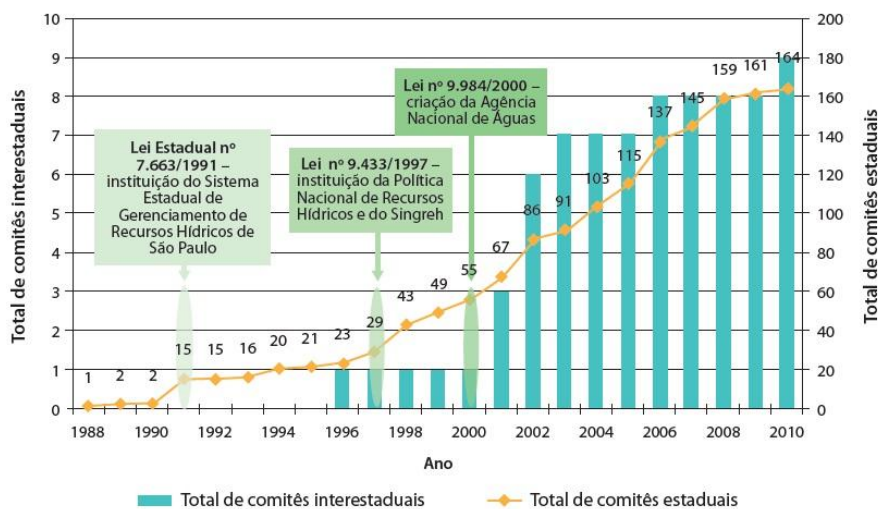
Os Comitês de Bacia tem atribuição de aprovar os Planos de Recursos Hídricos que serão aplicados pelas entidades delegatárias. Mais do que isso, os Comitês devem acompanhar a execução do Plano e sugerir as providências necessárias para o cumprimento das metas. Dessa forma, é inegável o direito fiscalizador dos Comitês na aplicação das receitas, podendo inclusive sugerir providências para o cumprimento de metas. Aqui cabe um adendo, pois o termo “sugerir” usado pela Lei pode ensejar interpretação diversa, no sentido de que os comitês poderão apenas aconselhar as entidades denegatárias, dando a estas a discricionariedade em colocar em prática ou não o conselho. Na verdade, quando desacatadas

as sugestões do Comitê, este deverá imediatamente notificar o fato à Agência Nacional de Águas, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público (MACHADO, 2011).

O direito a informação deve ser exercido pelos Comitês quando da recepção dos relatórios contendo a prestação de contas das entidades delegatárias. Devem, outrossim, opinar, mesmo que a Lei 10.881/2004 (regula os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas aos recursos hídricos de domínio da União) não tenha sido expressa sobre isso. É inadmissível o silêncio dos Comitês sobre as informações recebidas. Os Comitês não estão obrigados a endossar a informações prestadas, ainda que de pessoas de alta capacidade. Além disso, os Comitês são peças essenciais na participação da sociedade civil na gestão hídrica. Condicionar suas ações à ANA é “domesticar-lo e cortar suas asas”. “*O desenvolvimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica dirá se esse encaixe legislativo será temporário ou se os comitês evoluirão para ter personalidade jurídica e uma diminuta, eficiente e autônoma secretaria-executiva*”. (MACHADO, 2011).

Apesar da democratização dos Comitês, é preciso que haja investimento em preparo e capacitação, porque a decisão tomada apenas por pessoas leigas pode comprometer a resolução de questões e problemas atinentes à água. Em contrapartida, se informados e preparados, têm condições mais favoráveis para fiscalizar, atuar e exigir (COMMETTI, VENDRAMINI e GUERRA, 2008, p. 64)

Figura 3 - Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil no período de 1988 a 2010.



Fonte: ANA (2011)

Outrossim, fica evidente que nas áreas onde há maior concentração habitacional, o processo de gestão ocorre com maior intensidade. No Brasil, principalmente na área amazônica, ainda enfrenta-se a dificuldade de haver pouca mobilização.

Com relação à Bacia Hidrográfica Amazônica, Silva, Herreros e Borges (2015) nos informa que:

Observa-se a quase inexistência de Comitês de bacias hidrográficas nessas regiões, e os que já foram criados apresentam pouca expressividade e abrangência [...]. Ainda no que se refere à região Amazônica, esta deve ser uma área incluída como prioridade dentro da PNRH, de modo a evitar que suas águas sejam poluídas, gerando maiores custos para os planos de gestão. Essa região, que é a maior Bacia Hidrográfica contínua do planeta, necessita de uma ação estratégica principalmente ante o cenário mundial de escassez, o que representa um dos maiores desafios ainda não alcançados pela PGRH do Brasil. (SILVA, HERREROS E BORGES, 2015, p. 111).

Concernente à conexão com as demais áreas do meio ambiente, os recursos hídricos contam com política e sistema próprios, embora devam cumprir, também, a legislação ambiental e articular-se com a política de meio ambiente. Contextualizando, há um grande desafio para o estudo e compatibilização da Lei 9.433/1997 com o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012).

O Novo Código traz diversos dispositivos envolvendo a gestão do recurso ambiental água que, também, é objeto da Política Nacional de Recursos Hídricos. Portanto, em vários momentos, o aplicador da norma poderá encontrar conflitos, pelo menos aparente, entre os diplomas. (MILARÉ, 2015, p. 957).

Entre tais disposições, temos as questões atinentes a preservação das Áreas de Preservação Permanente e conservação do solo. O desmate da vegetação que recobre as bacias hidrográficas tem forte impacto na qualidade da água e na preservação de seus mananciais. Pode-se encarecer em até 100% o valor do tratamento necessário para tornas as águas extraídas nessas condições em potáveis. Com efeito, esse fato altera o ciclo das chuvas e reduz os recursos hídricos disponíveis para abastecimento humano (SIRVINSKAS, 2015).

No entendimento de Milaré (2013):

Ressalta-se que não se trata de negar a importância das demais políticas relativas ao meio ambiente, mas de reforçar o fato de que o Estado deve organizar os instrumentos de tutela ambiental de modo coordenado e, acima de tudo em consonância com “ordem natural das coisas” (...) não se pode ainda legislar “pelas beiradas” ou de modo fragmentado. Portanto, em uma lógica ambiental legislativa, as políticas envolvendo meio ambiente, devem se originar ou convergir para o parâmetro água e, por conseguinte, para a própria política nacional de recursos hídricos. (MILARÉ, 2013, p. 882).

O relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos 2013*, que é elaborado a cada quatro anos pela Agência Nacional de Águas mostra que há estabilidade no que diz respeito à qualidade da água. Entretanto, tal qualidade tende a cair em áreas próximas a centros urbanos

e regiões metropolitanas, sobretudo pelo alto índice de esgoto, além de saneamento básico ineficiente. Contudo, o tratamento adequado dos recursos hídricos é um ponto primordial na efetiva gestão das águas, pauta obrigatória nas decisões que norteiam o consumo de água.

Ainda a Constituição Federal, embora considere os usos múltiplos das águas, mantém ativa a preocupação essencial com o aproveitamento energético dos recursos hídricos, como se constata no art. 20, § 1.º, e art. 21, XII, b. O modelo que preconiza o uso da água para fins econômicos uso em hidrelétricas, agrícolas, produções industriais, entre outros, podem gerar conflitos em torno da gestão da água.

As características hidrográficas e hidrológicas do Brasil teriam levado o legislador maior a acentuar esse aspecto, com vistas ao aproveitamento geoeconômico dos recursos hídricos como infraestrutura energética, mais ainda do que como potencial hidroviário (MILARÉ, 2015).

[...] a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no tocante à fiscalização das concessões de exploração das águas em seus respectivos territórios encontra-se no art. 23, XI. Contudo, esse dispositivo não difere muito dos princípios que regem o aproveitamento energético dos cursos de água. (MILARÉ, 2015, p. 958).

Finalmente, como maior desafio para a efetiva tutela dos recursos hídricos no Brasil estão os infortúnios gerados por um sistema burocrático. Imperiosa é a aplicação prática dos mecanismos de gestão integrada que a legislação pátria possui. Isto é, aquela que leva toda a sociedade, independente do papel que exerça, a preservar e abraçar a causa hídrica, para que os recursos existentes hoje possam se estender às futuras gerações.

Haverá inicialmente dificuldades para a implementação dessa metodologia descentralizadora, porque temos um passado de centralização e de hegemonia de determinados polos regionais. Contudo, a partir do gerenciamento por bacia hidrográfica, sem isolacionismos, do ponto de vista nacional e da comunidade do MERCOSUL e da Comunidade Amazônica, vantagens ambientais, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, hão de ser alcançadas. (MACHADO, 2011, p. 484).

Por tudo já exposto, a gestão dos recursos hídricos talvez seja o maior desafio para o jurista na atualidade.

CONCLUSÃO

Resta comprovado que a água é um recurso finito e não inesgotável como se pensou outrora. Desse modo, faz-se necessária uma administração categórica e eficaz deste bem comum. Destarte, toda a existência de flora e fauna depende desse recurso. A Lei 9.433/97 – Lei das Águas foi o marco institucional de gerenciamento das águas. Seus conceitos abrangem a dominialidade da água, finalizando o entendimento de ser a água bem de domínio privado.

Consagra-se na matéria, com a Política Nacional de Recursos Hídricos, a ótica do Direito Público em substituição ao viés do Direito Privado que, na realidade, impregnara a legislação. Altera-se, do mesmo modo, a prática no manejo do recurso água que, por vezes, sob a ótica do Direito Privado, favorecia interesses individuais ou particulares, em detrimento do bem coletivo (MILARÉ, 2015, p. 958).

A Lei das águas também abriu espaço para que a gestão dos recursos hídricos fosse descentralizada através da instituição e prática dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Tais fundamentos estão em consonância com os critérios de sustentabilidade, uma vez que trazem benefícios econômicos, ambientais e sociais. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem se mostrado atuante através dos Comitês de Bacia Hidrográfica, em que há a descentralização da gestão e a participação social nas decisões.

A aplicação da legislação dos recursos hídricos, para Milaré (2015), ocasionará o aperfeiçoamento de todo ordenamento jurídico, sobretudo, pela participação social. Mais ainda se aplicará sobre a gestão das águas.

Sabe-se que a distribuição de água no Brasil não é igualitária, exigindo que mecanismos de gestão contornem as dificuldades e diferenças entre as regiões geográficas. Entretanto, o direito hodierno parece ter despertado para a questão hídrica o que fez da legislação brasileira referência no mundo no que diz respeito ao tema proposto.

Finalmente, não é demasiada a ideia de desenvolvimento do país através da Política Nacional de Recursos Hídricos. A conjuntura mundial mostra-se complicada, singularmente nas últimas décadas. Por isso, ainda mais deve ser estimulada a implementação da Lei 9.433/97 e das outras a ela relacionadas.

REFERENCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: informe 2013. ANA: Brasília, 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em 20 ago 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração nº 70065511115/RS – Porto Alegre. Relator: Marco Aurélio Heinz. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 21 agosto 2015. Disponível em: < <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/225565909/embargos-de-declaracao-ed-70065511115-rs/inteiro-teor-225565912?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago 2017.

COMMETTI, F. D.; VENDRAMINI, S. M. M.; GUERRA, R. F. O desenvolvimento do direito das águas como um ramo autônomo da ciência jurídica brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n49. 51, p.45-91, Set-2008.

FARIAS, Talden Queiroz. **Evolução histórica da legislação ambiental**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 39, mar 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª Ed., Saraiva. São Paulo, 2017.

FRACALANZA, Ana Paula; JACOB, Amanda Martins and EÇA, Rodrigo Furtado. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**. [online]. 2013, vol.16, n.1, p.19-38. ISSN 1809-4422. <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2013000100003>>. Acesso em: 28 jul 2017

IDPV - Instituto O Direito Por Um Planeta Verde.
et al. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo:
Revista Dos Tribunais, 2008. 388 P.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MALHEIROS, T. F.; PROTA, M. G.; PÉREZ, M. A. Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. **Ambi-Agua**, Taubaté, v. 8, n. 1, p. 98-118, 2013. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/ambiagua/v8n1/08.pdf> Acesso em: 28 ago 2017

MARSHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPELLI, S. Direito Ambiental. **Verbo Jurídico**. São Paulo, 5ª Ed, p. 40, 2008.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: JusPodivm, 2016.

MELO, Georgia Karenia Rodrigues Martins Marsicano de. Crise hídrica brasileira aspectos gerais e contexto atual da gestão de recursos hídricos. **Revista Jurídica Consulex**. Brasília, ano XVIII, nº 416, mai. 2014, p. 38 – 45.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª Ed. São Paulo: RT, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 8ª Ed. São Paulo: RT, 2013.

Pagnoccheschi, Bruno. GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL. In **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**/organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura – Brasília: Ipea, 2016. P. 175-199.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, M. B.; HERREROS, M. M. A. G.; BORGES, F. Q. Gestão integrada dos Recursos Hídricos como Política de Gerenciamento das Águas no Brasil. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 10, número 1, p. 101-115, JAN. - MAR. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/13358>>. Acesso em: 29 jul 2017

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

VARGAS, Éverton Vieira. Água e Relações Internacionais. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2000, vol. 43, n.1, pp.178-182. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292000000100010>>. Acesso em: 19 ago 2017