



ARCABOUÇO LEGAL DE RECURSOS HÍDRICOS E ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E DECISÃO

Arcabouço legal de recursos hídricos e espaços de discussão e decisão para o
cuidado com água

Por Synara Olendzki Broch¹



Arcabouço legal de recursos hídricos e espaços de discussão e decisão para o cuidado com água

A água é um recurso natural vital e indispensável à manutenção dos ambientes naturais. Sua composição química (H₂O) é tão simples que disfarça sua importância para o desenvolvimento das sociedades e para a preservação de todas as formas de vida existentes no planeta. Sem água, elemento que compõe 70% do corpo humano, a vida não seria possível.

No entanto, esse recurso, que a humanidade supunha infinito, vem a cada dia dando sinais de esgotamento, visto o aumento do seu consumo para diferentes finalidades e a poluição continuada dos corpos d'água, situações que levam ao desconforto entre a disponibilidade e a demanda hídrica.

Muitos são os motivos do aumento crescente do uso das águas dos mananciais: o crescimento populacional e das cidades, o desenvolvimento industrial, as construções de hidrelétricas para o atendimento das demandas por energia elétrica e a expansão da agricultura irrigada para produção de alimentos, dentre outras atividades que demandam o uso desse recurso.

¹ Engenheira civil, doutora em Desenvolvimento Sustentável, professora adjunta da Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, synara_broch@hotmail.com.

Quando a demanda pelo uso da água é maior do que a sua disponibilidade, seja em termos quantitativos e/ou qualitativos, os conflitos pelo uso da água entre os diferentes usuários tendem a acontecer.

Todos os setores da economia que utilizam a água para gerar produtos ou serviços lucrativos, tais como os da indústria, do turismo e lazer, da agropecuária, do transporte hidroviário, da geração de energia hidrelétrica, aquicultores, piscicultores, mineradores, companhias de saneamento e todos que dependem das águas dos rios, córregos, lagos, poços artesianos e freáticos, seja por captação de águas, extração ou despejo de esgotos, direta ou indiretamente são considerados usuários da água.

Os conflitos pelo uso da água, existentes ou potenciais, remetem à necessária gestão dos recursos hídricos para a proteção dos mananciais e à busca por alternativas que possibilitem os usos múltiplos das águas, sem perder de vista a complexidade dos processos que acontecem na natureza e na sociedade. O gerenciamento de recursos hídricos consiste na aplicação de um conjunto de técnicas, normas operacionais, administrativas e legais de planejamento ao uso dos recursos hídricos de uma região que, obrigatoriamente, tem a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão.

Bacia hidrográfica é uma área que é drenada por um rio principal e seus afluentes. Veja a figura 1, que demonstra um desenho esquemático de uma bacia hidrográfica.

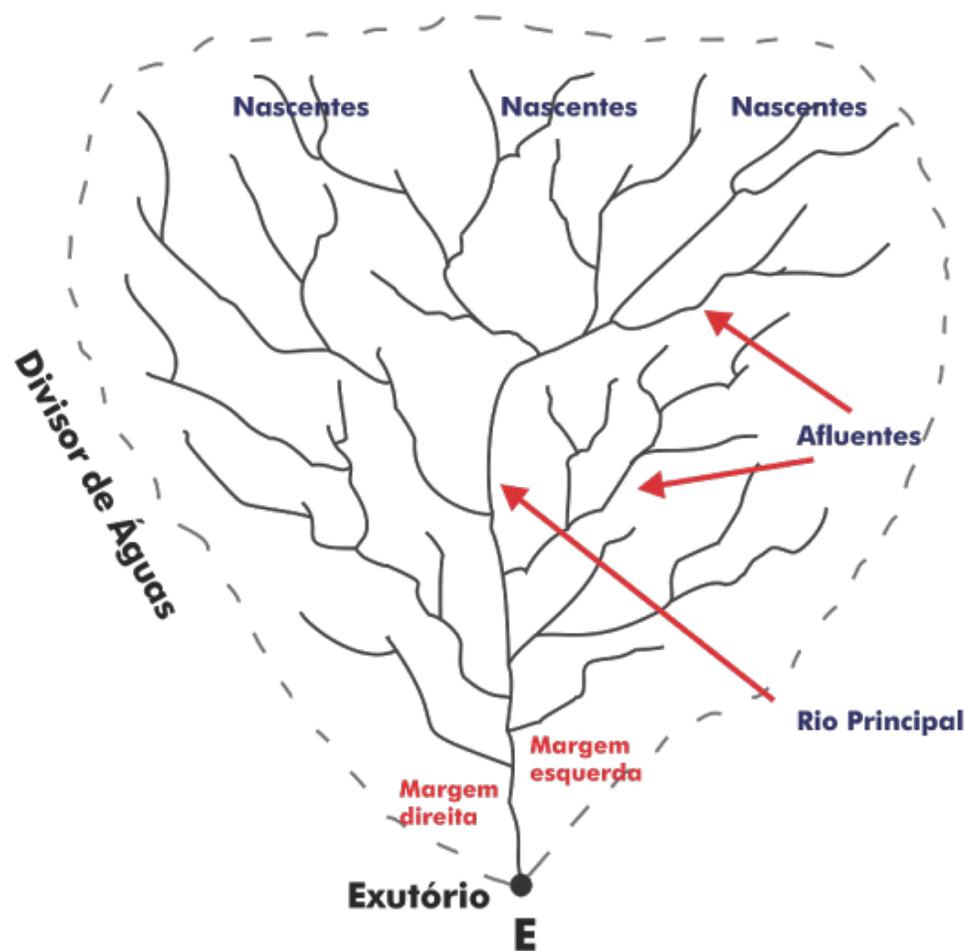


Figura 1: desenho esquemático de uma bacia hidrográfica.

Arcabouço legal de recursos hídricos

No Brasil, as leis que embasam o arcabouço legal da gestão dos recursos hídricos são a Constituição Federal, o Código de Águas e a Lei Federal nº 9.433/1997.

O Código de Águas, estabelecido pelo Decreto Federal nº 24.643, de 10/7/1934, ainda que avançado para a época em que foi editado, foi regulamentado em função das prioridades das estratégias governamentais da década de 1930 de promover a infraestrutura necessária para a expansão do parque industrial brasileiro.

A Constituição Federal (CF) de 1988, que determina a competência da

União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e para compatibilizar o processo de gestão das águas no país, bem como definir critérios de outorga e direito de uso dos recursos hídricos (inciso XIX, artigo 21), modificou em vários aspectos o texto do Código de Águas, vigente até hoje, ainda que com algumas alterações.

Uma das mudanças foi em relação à extinção do domínio privado da água, previsto em alguns casos no documento. Desde então, no Brasil todas as águas são de domínio público, da seguinte forma:

- (i) São do domínio da União² os rios ou lagos que banhem mais de uma unidade federada, ou que sirvam de fronteira entre essas unidades, ou de fronteira, entre o território do Brasil e o de um país vizinho, ou que dele provenham, ou para ele se estendam; e
- (ii) São do domínio dos estados³ as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obras da União.

A Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, ao regulamentar o art. 21, parágrafo XIX, da Constituição Federal, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o SINGREH, tendo por objetivo assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos e às diretrizes de integração da sua administração à

² Art. 20. São bens da União:

III - os lagos, rios e quaisquer correntes 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 provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo (CF, 1998).

³ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (CF, 1998).

gestão ambiental, além de sua articulação com o uso do solo.

O SINGREH é o conjunto de organismos, agências e instalações governamentais e privadas estabelecidos com o objetivo de executar a PNRH.

Integram o SINGREH o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), os conselhos de recursos hídricos dos estados e do Distrito Federal, os comitês de bacias hidrográficas, as agências de água, a Agência Nacional de Águas (ANA) e os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos. A figura 2 ilustra, esquematicamente, o SINGREH e suas instâncias de atuação.



Figura 2: SINGREH e suas instâncias de atuação (Fonte: Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA, 2003).

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é o órgão deliberativo e normativo mais elevado na hierarquia do SINGREH em termos administrativos, ao qual cabe decidir sobre as grandes questões do setor, além de dirimir as contendas de maior vulto.

O CNRH possui 10 câmaras técnicas⁴ temáticas para tratar de assuntos pertinentes às suas atribuições, com o objetivo de subsidiar as decisões dos conselheiros em plenário.

O **Comitê de Bacia Hidrográfica** é um ente de Estado, colegiado, com função política e administrativa, responsável pela gestão das águas no âmbito de uma bacia hidrográfica. É um fórum de negociação fundamental nos conflitos da água, constituído por representantes do poder público, usuários e sociedade civil e tem caráter consultivo e deliberativo. Destinado a atuar como “parlamento das águas da bacia”, o comitê é o fórum de decisão local no âmbito de cada bacia (MENDONÇA et al., 2006).

As **Agências de Água** têm como área de atuação uma ou mais bacias hidrográficas. Quando instituídas, exercem a função de secretarias executivas de seus correspondentes comitês de bacia hidrográfica, servindo como “braço técnico” dos mesmos. As competências primordiais dessas agências são relativas ao planejamento dos recursos hídricos da bacia e à gerência dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água.

As **Organizações Civis de Recursos Hídricos** são definidas e reconhecidas na Lei nº 9.433/1997, devendo estar legalmente constituídas para integrarem o Sistema Nacional de Recursos Hídricos - SINGREH, tais como: os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; as organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; e as

⁴ Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos: CTIL – de Assuntos Legais e Institucionais; CTPNRH – do Plano Nacional de Recursos Hídricos; CTAS – das Águas Subterrâneas; CTAP – de Análise de Projetos; CTGRHT – de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços; CTPOAR – de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Regulamentadoras; CTCT – de Ciência e tecnologia; CTCOB – de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos; CTEM – de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos hídricos; CTCOST – de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zonas Costeiras (<http://www.cnrh-srh.gov.br>).

organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

A **Agência Nacional de Águas** é uma instituição criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e instalada em 19 de dezembro do mesmo ano, segundo o Decreto nº 3.692, como entidade federal responsável pela execução da PNRH. A Resolução ANA nº 082/2002, ainda regulamenta as ações de fiscalização da ANA, que detém a tarefa de fiscalizar os usos de recursos hídricos de domínio da União.

As atribuições dessa fiscalização não são delegáveis aos estados e nem ao Distrito Federal, devido à ausência de previsão legal para essa finalidade.

Entretanto, sempre que possível, as ações fiscalizadoras se darão em parceria com os órgãos estaduais, podendo haver convênios específicos para realização de “denúncias qualificadas” e campanhas conjuntas.

A Lei Federal das Águas nº 9.433/1997, define as infrações e penalidades relacionadas ao uso dos recursos hídricos, porém, devido ao seu caráter preventivo, educativo e participativo, suas sanções não contemplam privação de liberdade, apenas multas e embargos.

Contudo, a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/1998), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, é pautada em normas do direito processual penal, inclusive de caráter repressivo, com restrição de liberdade dos autores/réus.

Espaços de discussão e decisão para o cuidado com a água

Há diferentes espaços reconhecidos para a participação da sociedade no estabelecimento de políticas públicas que conduzem à gestão e ao uso sustentável das águas, institucionalizados no SINGREH ou em outras instâncias de participação social.

Os espaços de participação da sociedade para a gestão dos recursos hídricos previstos no SINGREH, tanto em nível federal como estadual, estão no âmbito dos Conselhos de Recursos Hídricos, dos Planos de Recursos Hídricos, dos Comitês de Bacia Hidrográfica e dos Planos de Bacia Hidrográfica.

Além da possibilidade de atuação no SINGREH, todo cidadão e cidadã têm seu espaço de participação junto aos diferentes movimentos sociais, sejam institucionalizados por ONG ou não, como é caso das redes que agregam vontades individuais e coletivas, os fóruns sociais, os movimentos das instituições religiosas, as audiências públicas dos processos de licenciamento ambiental, como também os espaços institucionalizados nos conselhos gestores de políticas de descentralização (por exemplo: os conselhos de meio ambiente e os conselhos de recursos hídricos), nos comitês de bacia, nas associações de usuários de água, nos consórcios intermunicipais de bacia hidrográfica, nos instrumentos de conservação dos recursos naturais (Planos Diretores e Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, Planos de Recursos Hídricos, Planos de Bacia), nos Planos Diretores Municipais, na Agenda 21.

A Lei Federal nº 9.433/1997 garante a participação da sociedade civil organizada nos seguintes termos: a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e incluir a participação do governo, dos usuários e das comunidades (art. 1º, inciso VI); as organizações civis são representadas na composição do CNRH (art. 34); a participação de organizações civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia nos Comitês de Bacia (art. 39); os representantes de comunidades indígenas nos Comitês de Bacia (art. 39, § 3º); e e as instituições legalmente constituídas que fazem parte do SINGREH, anteriormente citadas (arts. 48 e 49).

A participação da sociedade no gerenciamento hídrico é garantida, ainda, com pelo menos 20% das vagas dos membros do Comitê de Bacia destinadas para a participação de entidades civis de recursos hídricos (Resolução do CNRH n.

05/2000). Além disso, os Planos de Bacia são construídos com a participação da sociedade, divulgados e apresentados por consultas públicas (Resolução do CNRH nº 17/2001).

O que se considera uma organização civil de recursos hídricos?

Para efeito da PNRH, as organizações civis de recursos hídricos devem ser constituídas legalmente (Lei nº 9.433/1997, art. 48), sendo diferenciadas da seguinte forma (art. 47):

- I – os consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas;
- II – as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III – as organizações técnicas de ensino e pesquisa de recursos hídricos;
- IV – as ONGs de defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos da sociedade;
- V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Nesse contexto, mesmo com todos os espaços que garantem a participação da sociedade na gestão das águas, o desafio imposto está em prover as habilidades e capacidades de mobilização (de pessoas e recursos financeiros) para que sejam

VÍDEO: Assista aos vídeos indicados pela autora, no GDA, para aprofundar suas informações sobre recursos hídricos.

LEITURA: Visite os links indicados no GDA e confira algumas experiências exitosas de intervenção junto às comunidades tendo como tema gerador a água.

FÓRUM: Confira no GDA todos os exercícios de reflexões propostos para os fóruns da disciplina. O GDA e outras informações estão disponíveis no DVD que acompanha esta obra.



representadas em igualdade de condições, em termos qualitativos e quantitativos, em relação aos demais envolvidos (usuários e poder público) no processo participativo de tomada de decisão da gestão hídrica no país.

A Década Brasileira da Água, iniciada em 22 de março de 2005, é dedicada a priorizar políticas e ações orientadas para mobilizar sociedade e governo que enfatizem a importância da participação social e da responsabilidade comum na proteção e no uso sustentável da água. A proposta considera os objetivos de desenvolvimento já acordados por tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, e a importância de ampliar e fortalecer o processo de mobilização da sociedade para a gestão desse recurso, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento do SINGREH (http://www.cnrh-srh.gov.br/legisla/br_decreto_decada_agua.PDF).

Um enfoque participativo de gerenciamento das águas conduz à elaboração de propostas mais ajustadas à realidade, à mudança de comportamentos e atitudes, nos quais os indivíduos passam a ser sujeitos ativos do processo decisório.

A busca por um equilíbrio entre a utilização das águas e os interesses dos envolvidos, bem como o limite a ser respeitado para sua preservação e conservação das águas, faz parte do processo de gestão hídrica que, além de direcionar à redução das consequências negativas da degradação das águas, conduz ao consenso de interesses e à minimização dos conflitos hídricos.

Ressalta-se o necessário envolvimento das mulheres nos processos participativos de gestão dos recursos hídricos.

Apesar da importância do papel central que as mulheres desempenham na provisão, gestão e salvaguarda da água, muitas vezes ainda se encontram às margens dos interesses e da participação do processo de tomada de decisão para a gestão hídrica. De toda forma, a gestão dos recursos hídricos depende de todos nós: sociedade, usuários e poder público, tendo como pressuposto a abordagem participativa, pois permite que todos os atores envolvidos com sua utilização sejam

incluídos no processo de tomada de decisões.

Instrumentos da gestão

Os instrumentos que o estado do Mato Grosso do Sul possui para gerenciar a disponibilidade de água são:

- Plano de Recursos Hídricos: é o plano diretor de uma bacia hidrográfica;
- Enquadramento dos corpos d'água em classes: é a meta de qualidade;
- A outorga do uso da água: é uma concessão de uso da água;
- Cobrança pelo uso da água: uma das formas para proteger a água é cobrar um valor pelo seu uso para evitar o seu desperdício. Esse valor, pago por outorgados ao uso da água, tem por finalidade investir em obras de melhoria e preservação das bacias hidrográficas, para que todos tenham água de boa qualidade e na quantidade de que necessitamos. Quem decide a aplicação desses recursos financeiros é o Comitê;
- Sistema de Informações dos Recursos Hídricos: objetiva organizar todas as informações sobre as águas do Mato Grosso do Sul, sendo reunidas e colocadas à disposição da sociedade, servindo principalmente para orientar os Planos de Recursos Hídricos.
- Fundo Estadual de Recursos Hídricos: tem como objetivo fornecer suporte financeiro à execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e ações correspondentes. As fontes principais desses recursos são: cobrança pelo uso, infrações à legislação, empréstimos, compensação da exploração hidroenergética.