



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

PEDRO BRITO DE NORMANDO JUNIOR

**BREVES ANOTAÇÕES ACERCA DA EFETIVIDADE DA LEI DA POLÍTICA
NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS DIANTE DA CRISE HÍDRICA**

CAMPINA GRANDE – PB
2016

PEDRO BRITO DE NORMANDO JUNIOR

**BREVES ANOTAÇÕES ACERCA DA EFETIVIDADE DA LEI DA POLÍTICA
NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS DIANTE DA CRISE HÍDRICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no
Curso de Bacharelado em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para
obtenção do grau de Bacharel.

Área de Concentração: Direito Ambiental.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andrea de Lacerda Gomes.

CAMPINA GRANDE – PB
2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

N845b Normando Junior, Pedro Brito de.
Breve anotações acerca da efetividade da lei da política nacional de recursos hídricos diante da crise hídrica [manuscrito] / Pedro Brito de Normando Junior. - 2016.
31 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2016.
"Orientação: Profa. Dra. Andrea de Lacerda Gomes, Departamento de Direito Público".

1. Política Nacional dos Recursos Hídricos. 2. Escassez de água. 3. Princípios ambientais. 4. Legislação ambiental. I.
Título. 21. ed. CDD 344.046

PEDRO BRITO DE NORMANDO JUNIOR

**BREVES ANOTAÇÕES ACERCA DA EFETIVIDADE DA LEI DA POLÍTICA
NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS DIANTE DA CRISE HÍDRICA**

Aprovado em 26/10/2016

Banca Examinadora



Profª. Drª. Andrea de Lacerda Gomes (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profª. Ms. Elis Formiga Lucena
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Amilton de França
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

[...] Quando contemplo os teus céus, obra dos teus dedos, a lua e as estrelas que ali firmaste, pergunto: Que é o homem, para que com ele te importes? E o filho do homem, para que com ele te preocupes? Tu o fizeste um pouco menor do que os seres celestiais e o coroaste de glória e de honra. Tu o fizeste dominar sobre as obras de tuas mãos; sob os seus pés tudo puseste: todos os rebanhos e manadas, e até animais selvagens, as aves do céu, os peixes do mare tudo que percorre as veredas dos mares. Senhor, Senhor nosso, como é majestoso o teu nome em toda terra!

(BÍBLIA. Salmos. Bíblia Sagrada. 12ª edição. São Paulo: Nova Versão Internacional, 2000. Salmo 8, vers. 3-9.)

AGRADECIMENTOS

À Deus, *omnipotentem*, por sua infinita misericórdia e bondade em ter-me concedido a oportunidade de adentrar e concluir o curso de Bacharel em Direito pela UEPB;

A minha mãe, por todo o seu amor e paciência;

A meu pai, por sua existência em minha vida;

Aos meus irmãos: Alexandre, Alexsandra e Jacqueline pelas palavras de apoio e de fé;

A minha amada Angélica, por seu amor e compreensão;

Aos meus colegas de curso, em especial aos meus novos irmãos, Aylla Samara e Thiago Marcel, os quais foram utilizados pelo Senhor Deus para abençoar-me;

A Professora Andrea, pela orientação do meu Trabalho de Conclusão de Curso;

Aos professores que se disponibilizaram a participar da banca de avaliação do presente Trabalho de Conclusão de Curso;

Ao amor de Cristo, verdadeiro e supremo. Por meio do qual a graça do Senhor salvou a minha vida.

BREVES ANOTAÇÕES ACERCA DA EFETIVIDADE DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS DIANTE DA CRISE HÍDRICA

JUNIOR, Pedro Brito de Normando¹

RESUMO

Na modernidade contemporânea na qual é visível a degradação dos recursos naturais, bem como suas consequências para sociedade, o acesso à água se consolidou como um direito humano fundamental. No entanto, a efetividade desse direito encontra-se limitada em razão do contexto fático global da crise hídrica. Os efeitos típicos da mudança climática juntamente com o desrespeito à legislação ambiental, sobretudo em relação as áreas de relevante valor ecológico e ocupações irregulares do solo, são apontadas como algumas das principais causas desta crise. As consequências provenientes dessa escassez estão relacionadas diretamente ao homem, da mesma forma que o seu combate depende de mudanças de percepção e comportamento do próprio ser humano. Dentre as principais consequências do incorreto manejo e gestão dos recursos hídricos está a falta de água para o abastecimento das necessidades básicas da população ameaçando a sua própria sobrevivência. Os extensos períodos de seca que assolam o Brasil alertam para quão catastrófica pode ser a situação hídrica brasileira. Nessa perspectiva, a proposta de produção deste artigo sugere um breve estudo reflexivo sobre os instrumentos de efetividade da lei n 9.433, de 08/01/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos) para preservação da água. Objetiva-se, portanto, de modo geral estudar os institutos que envolvem a problemática, sua origem, evolução e fundamentos e, de modo específico, analisar de que forma e sob que fundamentos a lei da Política Nacional de Recursos Hídricos por meio de seus instrumentos de efetivação tem desempenhado o seu papel na manutenção e proteção das reservas hídricas. Para tanto, a metodologia empregada será positivista.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional dos Recursos Hídricos. Recursos hídricos. Escassez de água. Princípios ambientais. Legislação ambiental.

¹ Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, Campus I.
E-mail: pedro.normando@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A complexidade da sociedade moderna exige, de maneira crescente, a apropriação dos recursos naturais com o intuito de garantir a sua própria sobrevivência, bem como, de realizar as atividades econômicas necessárias ao desenvolvimento social.

A princípio, é pertinente destacar a importância da água para sobrevivência não só do homem, mas de todo ser vivo. Hoje, somos sete bilhões de pessoas, consumindo da mesma fonte. Em 2050, conforme estimativas da ONU, seremos quase dez bilhões pressionando um recurso que é finito. Menos de 1% é o volume de água doce encontrado de maneira acessível no planeta, na forma de rios e lagos.

Dessa forma, constata-se a crise hídrica que vem sendo exclamada por muitos como a possível causa dos conflitos deste século, cuja escassez acarretaria à guerra entre países, da mesma forma que o petróleo tem sido desde o século passado. Como garantir, então, água em qualidade e quantidade suficiente para as gerações presentes e futuras?

A resposta a essa indagação é uma só: utilizando-a de forma racional e protegendo suas fontes. Em 28 de julho de 2010, através da Resolução 64/292, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos.

Antes disso, em novembro de 2002, na Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o acesso a água foi pela primeira vez reconhecido explicitamente como direito humano fundamental e os 145 países que ratificaram essa convenção estão agora obrigados a assegurar, gradualmente, o acesso irrestrito e equitativo de todos à água potável, de boa qualidade e sem discriminação.

Este documento afirma que “o direito humano de acesso a água resguarda a todos o acesso a uma água de boa qualidade, a um preço razoável, de fácil acesso físico, nas quantidades necessárias e em condições aceitáveis para o uso doméstico e pessoal”.

Frente a essa perspectiva, o Estado é compelido a criar medidas necessárias (legislativas, políticas públicas, etc.) para assegurar o direito e a proteção da água. Mais que um dever, é uma necessidade crucial para sobrevivência, que se impõe a cada governo, do local ao nacional.

Dessa forma, há o surgimento de normas que vêm com o intuito de tutelar os recursos naturais. Um exemplo é a lei n 9.433, de 08/01/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos), apontada por parte da doutrina como “Lei das Águas”.

Referida norma estabeleceu, em seu texto, que a água é um bem de domínio público, elemento natural finito e dotado de valor econômico, prevendo uma gestão descentralizada e voltada a proporcionar o seu uso múltiplo. A partir desta legislação o Brasil passou “de uma abordagem setorial focada no desenvolvimento industrial, para uma abordagem complexa que busca realizar o desenvolvimento sustentável”².

Assim, com o respaldo nas informações de que o Brasil padece em qualidade no que se refere a gestão de recursos hídricos; que a água é um elemento fundamental para sobrevivência, o qual está em processo de escassez; e que a população brasileira consome este bem finito com desperdício, o presente artigo vê-se delineado no seguinte questionamento: Quais os pilares da efetividade da Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos na proteção da água?

Nessa perspectiva, objetiva-se, de modo geral, estudar os institutos que envolvem a problemática, sua origem, evolução e fundamentos e, de modo específico, analisar de que forma e sob que fundamentos a lei da Política Nacional de Recursos Hídricos por meio de seus instrumentos de efetivação tem desempenhado o seu papel na manutenção e proteção das reservas hídricas.

O interesse em trabalhar com a lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) surgiu das reflexões advindas da disciplina de Direito Ambiental, em que foi debatida, entre outros aspectos, a importância desta legislação na proteção da água. Assim, percebeu-se que uma legislação eficaz é uma excelente forma de tutela dos recursos hídricos, logo, nasceu o desejo de fazer um estudo acerca desse tema.

Tendo em vista a atual crise hídrica, bem como, a pouca quantidade de material acadêmico referente não só a temática em estudo, mas ao Direito Ambiental como um todo, este artigo mostra-se relevante, na medida em que contribui para a compreensão de que a água é um bem finito e precisa ser protegida não só por uma legislação ampla, mas principalmente por uma legislação eficaz.

Nessa perspectiva, pretende-se, por meio deste estudo, contribuir para o fornecimento de subsídios teóricos para que tanto o governo quanto a sociedade vislumbrem a importância desse entendimento para a própria continuidade da vida em nosso planeta.

No que se refere ao método aplicado na produção deste artigo, elege-se o positivista, por meio do qual se buscará verificar os pilares da efetividade da Lei de Política Nacional de

² WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; FREIBERGER, Nicole. Política Nacional de Recursos Hídricos: Governança da Água e Cidadania Ambiental. In: Diálogos do Direito Ambiental Brasileiro. Augustis, Sergio. (org). Disponível em: http://www.uces.br/site/midia/arquivos/DIALOGOS_DIREITO_EDUCS_EBOOK.pdf. Acesso em: 18 set. 2016.

Recursos Hídricos na busca pela proteção da água, utilizando para isto o exame da legislação específica sobre o tema escolhido, bem como verificação, estudo e análise das teorias que fundamentam o Direito Ambiental.

De acordo com esse método, o conhecimento das leis específicas propicia prever os comportamentos sociais e gerenciá-los cientificamente. Nesse sentido, o positivismo de Norberto Bobbio possui íntima relação com o estudo em tela, pois, para o doutrinador, o problema do nosso tempo não é mais o de fundamentar os direitos do homem, mas sim o de dar-lhe proteção.

Diante dessas questões, este artigo busca especificamente realizar o diagnóstico ao analisar se a PNRH possui ou não mecanismos suficientes e eficazes para preservação da água, bem como, se há ou não preocupação dos governantes em concretizá-los visando alcançar os objetivos positivados na respectiva Lei.

Para se chegar ao objetivo do presente estudo o texto se divide em três partes, além das considerações iniciais e finais. A primeira aponta a evolução legal, na busca da proteção da água. A segunda parte trata da abordagem legislativa específica, isto é, da análise da Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos. Neste sentido, é realizada a apresentação dos aspectos mais importantes da PNRH. A terceira parte é dedicada a uma breve abordagem da aplicabilidade dos instrumentos de efetividade da lei em estudo.

2 EVOLUÇÃO LEGAL DA PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Este capítulo tem como intento reconhecer, no decorrer da história, a tutela que o Direito tem proporcionado aos recursos hídricos. Apesar de que esta tutela tenha evoluído apenas em meados do século XX, podemos encontrar normas provenientes de tempos remotos já com intuito de protegerem a água.

A princípio observa-se o Código de Hamurabi, o qual foi escrito pelo rei da Babilônia, por meados do ano 1700 a.C., segundo o qual, caso alguém roubasse do campo uma roda de água, seria obrigado a devolver cinco ciclos ao proprietário (art. 259).

Outro documento que continha dispositivos que faziam referência à proteção da água era o Código de Manu, o qual foi estabelecido na Índia, em um período não precisamente identificado. Em seu corpo pode-se observar dentre seus dispositivos a tipificação do crime de furto, estabelecendo: “Aquele que tira a corda ou um balde de um poço e o que destrói uma fonte pública devem ser condenados a multa de um masha de ouro e a restabelecer as coisas ao seu primitivo estado” (art. 316).

Embora não haja referências específicas a questões ambientais nos referidos códigos, não se pode ignorar que tais documentos trouxeram alguma proteção jurídica sobre as águas. No entanto, ao adentrarmos no século XX, o debate acerca da importância da preservação deste elemento se transformou em um catalisador de uma verdadeira teia normativa específica promovida pelos legisladores, com o objetivo de proteger este recurso já compreendido como essencial para sobrevivência humana. Essa proteção pode ser verificada em duas dimensões: no Direito Internacional e no Direito Brasileiro.

2.1 PROTEÇÃO JURÍDICA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Conquanto seja viável o reconhecimento de normas que tenham o objetivo de protegerem a água desde os tempos remotos, esta proteção só foi realmente desenvolvida no decorrer da segunda metade do século XX.

A partir desse período, a água se tornou foco principal de diversos encontros promovidos em âmbito internacional. Entre eles destacam-se: a) a Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente Humano; b) a Conferência das nações Unidas sobre a Água; c) a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento; d) a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; e) a Declaração Universal dos Direitos da Água, publicada pela ONU (Organização das Nações Unidas). Documentos jurídicos de suma importância foram emitidos em decorrência de cada um desses eventos.

2.2 PROTEÇÃO JURÍDICA NO DIREITO BRASILEIRO

Com a constatação de que a água é um elemento finito, bem como, o entendimento de que a sua preservação é fator crucial para sobrevivência humana, a legislação brasileira vem evoluindo no que se refere aos Recursos Hídricos, em concordância com as necessidades do homem diante da crise hídrica que assola o mundo contemporâneo. A Carta Magna e a Lei nº. 9.433 de 08 de janeiro de 1997, são os diplomas mais importantes que norteiam a regulamentação dos recursos hídricos no Brasil.

Nas Cartas Políticas anteriores, a problemática hídrica não era dotada de relevância. A Constituição do Império de 1824 não fazia qualquer menção, limitava-se apenas, no artigo 179, inciso XXII³ a garantir plenamente o direito de propriedade. Estabelecia, além das

propriedades do solo, as do subsolo, e, em havendo na propriedade de um cidadão mananciais subterrâneos, estes a ele pertenciam.

A constituição de 1891, a primeira da República, não continha normas relativas a proteção da água. Assim como também a constituição de 1824, entretanto, atribuiu ao Congresso Nacional competência para legislar sobre navegação dos rios (art. 6º).

Em se tratando de Lei Maior, a primeira a conter algum dispositivo de cunho ambiental foi a promulgada no ano de 1934, a qual atribuiu a União a competência privativa para legislar sobre águas (art. 5º, inciso. XIX, alínea “j”). Previu também, serem de domínio da União os lagos e qualquer outra corrente localizadas em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado (art. 20, incisos II e III).

No mesmo ano, em 24 de julho de 1934, foi editado pelo Governo de Getúlio Vargas o Decreto n. 24.642, instituindo o Código de Águas, documento este considerado o mais antigo, editado no Brasil com o intuito específico de proteção da água.

Sequencialmente, a lei maior de 1946, não estabeleceu em seu corpo grandes alterações. No entanto, incluiu entre os bens de domínio dos Estados os lagos e rios que estivessem em seu nascente à foz no território de domínio estadual, bem como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países foram incluídas entre os bens de domínio da União. No que se refere as demais Constituições Federais surgidas até 1988 em nada acrescentaram de inovador à matéria.

2.2.1 Proteção Constitucional

O entendimento da questão hídrica brasileira, no que se refere a sua proteção por parte do Estado, só se mostra viável tendo como ponto central a Constituição de 1988, a qual, ao estabelecer o meio ambiente como direito fundamental proporcionou ampla proteção as águas.

No que se refere ao domínio das águas, o artigo 20, inciso III estabeleceu que estão sob o domínio da União “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”.

Já as águas de domínio dos Estados, estão positivadas no artigo 26, inciso I da Constituição Federal, quais sejam: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes,

emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

Do mesmo modo, a lei Maior atribuiu aos membros do pacto federativo a proteção a esse elemento (art. 225). Nesse sentido, também, pertencem à União o mar territorial (art. 20, inciso VI), os potenciais de energia hidráulica. Por outro lado, pertencem aos Estados as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes a união (art. 26, inciso III) e as águas superficiais e subterrâneas e fluentes, salvo, se decorrerem de obras da união (art. 26, inciso I).

Tomando como base os pontos elencados, observa-se que a mais relevante alteração promovida pela Constituição Federal de 1988, foi a de tornar as águas bens da União e dos Estados, deixando de existir águas particulares, de domínio privado, tornando de domínio da coletividade e cabendo ao Estado o gerenciamento deste recurso, visando o bem de todos.

2.2.2 Proteção Infraconstitucional

No que se refere a proteção penal do bem jurídico “água”, esta foi estabelecida pelo Decreto n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que instituiu o Código penal, no capítulo “Dos crimes Contra a Administração Pública”. Neste capítulo foram tipificadas algumas condutas violadoras do bem jurídico “água potável”, como no artigo 270, que trata do crime de “envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal”, assim como no artigo 27,1 o qual tipifica o crime de “corrupção ou poluição de água potável”.

A Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, estabeleceu sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao ambiente. Por meio dela a sociedade brasileira, os órgãos ambientais e o Ministério Público podem contar com um instrumento no combate a punição aos infratores ambientais.

No âmbito civil, pode-se identificar ampla proteção jurídica à água. Os principais documentos jurídicos normativos são: a) Código das águas; b) Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; c) Lei da Política Nacional de Saneamento Básico; d) Lei da **Política Nacional de Recursos Hídricos**.

O Código de Águas entrou em vigor com a publicação do Decreto nº 24.636/34, que objetivava regulamentar o uso das águas no Brasil em linhas gerais. A execução dessa legislação era de responsabilidade do Ministério da Agricultura. Foi a primeira norma legal que disciplinou, em termos gerais, o aproveitamento industrial das águas e, de modo especial, o aproveitamento e exploração da energia hidráulica. Trata-se de um texto legal muito antigo, mas ainda vigente, embora muito alterado e revogado por leis posteriores. Tal

legislação tratava das águas comuns e particulares, que acabou sendo revogada pelas disposições da Constituição de 1988, pois não há lugar para águas particulares no nosso novo ordenamento.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938/81, trata-se de um importante texto normativo, que se consubstancia em uma das mais expressivas normas ambientais brasileiras, que inaugurou um novo paradigma de abordagem normativa no país. Esta norma prevê diversos instrumentos de tutela ambiental, dentre os quais merece destaque o licenciamento ambiental que consiste em relevante ferramenta dos órgãos públicos no combate as atividades poluidoras.

No que se refere a Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), dispõe em seu art. 3º que o saneamento básico diz respeito ao serviço de água e saneamento prestado pelo Estado ou empresa concessionária do serviço público aos integrantes de determinada comunidade, especialmente no que tange ao abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Desse modo, vislumbramos uma relação entre o saneamento básico e a proteção ao meio ambiente, tendo em vista que a ausência de, por exemplo, rede de tratamento de esgoto, além de violar o direito a água potável e saneamento, também violaria o direito de viver com dignidade, em um ambiente sadio, seguro e equilibrado.

Em 08 de janeiro de 1997 a Lei Federal nº 9.433 instituiu a **Política Nacional de Recursos Hídricos** e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos objetivando assegurar à atual e às futuras gerações água em qualidade e disponibilidade suficientes através da utilização integrada e racional, da prevenção e da defesa dos recursos hídricos contra eventos hidrológicos críticos.

Referida norma estabeleceu, em seu texto, que a água é um bem de domínio público, elemento natural finito e dotado de valor econômico, prevendo uma gestão descentralizada e voltada a proporcionar o seu uso múltiplo. A partir desta legislação o Brasil passou “de uma abordagem setorial focada no desenvolvimento industrial, para uma abordagem complexa que busca realizar o desenvolvimento sustentável”.

Assim, com o respaldo nas informações já mencionadas, o presente artigo procura suscitar a discussão acerca da efetividade da PNRH na proteção água.

3 EFETIVIDADE DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

3.1 APRESENTAÇÃO DA LEI

Conquanto leis anteriores abordassem a problemática hídrica, a exemplo do Código de Águas, pode-se ratificar que o marco legislativo referente a fixação de uma política pública direcionada ao gerenciamento hídrico ocorreu por meio da Lei Federal n 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), lei esta que regulamentou a norma presente no inciso XIX do artigo 21, da Constituição Federal, “sendo resultado de um longo processo de avaliação das experiências de gestão de recursos hídricos e de formulação de propostas para a melhoria dessa gestão em nosso país” (Hespanhol, 2001, p. 89).

A PNRH carrega, no seu interior, essas modificações “substituindo práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada”³.

De forma incipiente na gestão das águas no Brasil, as políticas públicas interagem a escala nacional/global (rios e aquíferos transfronteiriços) e a escala local/regional (rios e aquíferos nacionais). Por outro lado, “a Lei das Águas introduz um modelo sistêmico de integração participativa, tendo como base os conceitos da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, o da água como um bem econômico, e os colegiados gestores, especialmente os comitês de bacia, como espaços de decisão”⁴.

A também denominada Lei das Águas é composta de 57 artigos que norteiam a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema de Gerenciamento, especificando os fundamentos, objetivos, as diretrizes de ação e os instrumentos a serem utilizados, ressaltando a outorga dos recursos hídricos, bem como a possibilidade por sua cobrança, especificando quais os órgãos componentes.

A PNRH foi elaborada com base em fundamentos distribuídos ao longo de seis incisos, positivados em seu artigo 1º, que vão ao encontro dos valores inseridos pela Lei Maior de 1988, e estabelecem: (1) a água como um bem de domínio público; (2) a água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; (3) em situação de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

³JACOB, Pedro Roberto. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. Revista Inter. Interdisc. INTERthesis, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 69-95, jan./jul. 2010. p. 73.

⁴FARIAS, P. J. L. Água: bem jurídico econômico ou ecológico? Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

(4) a gestão de recursos hídricos deve sempre proporcionar os usos múltiplos das águas; (5) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (6) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

Referida lei apresentou uma nova concepção acerca dos principais aspectos jurídicos da água, positivando expressamente em seu texto que a água é um bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico, prevendo uma gestão descentralizada e voltada a promover o seu uso múltiplo.

Nesse sentido, sobre a lei em estudo pondera Graf, “configura um marco que refrete uma profunda modificação valorativa no que se refere aos usos múltiplos da água, as prioridades desses usos, ao seu valor econômico, a sua fidelidade e a participação popular na sua gestão”⁵.

Os objetivos da Política Nacional de recursos Hídricos são: a) assegurar a atual e as futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; b) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; c) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (art. 2).

A lei em voga, como esclarece Paulo Affonso Leme Machado, estabelece concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada (2010, p. 468), os quais, são pontos cruciais para o desenvolvimento sustentável.

As diretrizes gerais de ação para a implementação da mencionada lei são: 1 – a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; 2 – a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; 3 – a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; 4 – a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; 5 – a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; 6 – a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

⁵ GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. Sistema jurídico brasileiro de controle de poluição das águas subterrâneas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n.23, p. 53-66/set.2001.

Conforme esse entendimento, observa-se que a lei deu grande destaque para as práticas integradas e articuladas entre órgãos, no entanto, para que seja efetivo torna-se necessário que o controle social acompanhe sua execução e concretamente exija dos dirigentes a respectiva articulação.

Numa visão geral, pode-se afirmar que nas últimas décadas a legislação ambiental concernente aos recursos hídricos deu um espetacular salto qualitativo em prol de uma maior tutela desse recurso, trazendo consigo fundamentos, objetivos, diretrizes. Porém, de nada adianta ter boas diretrizes, bons objetivos se não temos conhecimento de como eles poderão ser efetivados, na prática.

Foi no intento de responder a essa indagação que a Política Nacional de Recursos Hídricos consolidou em seu artigo 5º os seguintes instrumentos de gestão hídrica: 1 – os Planos de Recursos Hídricos; 2 – o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; 3 – a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; 4 – a cobrança pelo uso de recursos hídricos; 5 – a compensação a municípios e 6 – o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Esses instrumentos possuem grande relevância na governança dos recursos hídricos, pois fornecem subsídios práticos para a realização dos valores previstos na Lei Maior de 1988 e na própria PNRH.

Dessa forma, passemos então a analisa-los com maior atenção, afim de compreendermos a sua real importância na efetivação da tutela jurídica das Águas.

3.2 A IMPORTÂNCIA DOS INSTRUMENTOS DA PNRH PARA A TUTELA JURÍDICA DAS ÁGUAS

A reflexão a seguir será realizada tendo como base de estudo os instrumentos da PNRH, suas principais características, bem como, respectivas relevâncias na efetividade da proteção da água.

3.2.1 Os Planos de Recursos Hídricos

Este instrumento se constitui em um dos principais meios para efetivação da gestão hídrica. Consoante a previsão legal, “os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos”. De acordo com a referida norma caracterizam-se como “planos de longo prazo e com horizonte de planejamento compatível

com o período de implantação de seus programas e projetos” (art. 6º da Lei Federal nº9.433/97).

Correspondem a planos diretores que possuem como objetivo, fundamentar e direcionar o estabelecimento da política hídrica e a gestão de tais recursos, devendo ser criados por bacia hidrográfica, por Estados e para o País. Nesse sentido destaca Milaré que:

A inserção deste instrumento no texto da Lei Federal n 9.433/97, vem a atender a recomendação proveniente da Conferência de Dublin, de 1992, de acordo com a qual o gerenciamento em referência consiste num planejamento integrado que leva em consideração tanto as necessidades de longo prazo quanto horizontais mais curtos, incorporando considerações ambientais, econômicas e sociais dentro de um princípio de sustentabilidade. (MIRARÉ, 2009, p.499)

Em se tratando de âmbito federal, no dia 30/01/2006 foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos o Plano Nacional de Recursos Hídricos, tendo como objetivo a implementação de ações até 2020 que visam a utilização racional da água.

Em referência a implementação desse instrumento em bacias hidrográficas, constata-se que tal instrumento deve ser elaborado levando em conta as características de cada região a partir de premissas de aperfeiçoamentos e inovações na coordenação e execução de trabalhos possibilitando com isso a elaboração de um consenso no âmbito da bacia com o intuito de propiciar de forma participativa resultados satisfatórios.

Por conseguinte, para que o plano de recursos obtenha efetividade é necessário que a gestão participativa, bem como, a consolidação dos instrumentos da Política Nacional de recursos Hídricos por meio das negociações político-institucionais se tornem a sua mais relevante estratégia. Tendo na participação popular nas fases de elaboração do plano, por meio das consultas públicas convocadas pelo comitê de bacia ou pela instituição gestora, o meio para alcançar o intercâmbio entre usuários de água, equipe técnica e órgãos do governo na busca de solucionar problemas.

3.2.2 O Enquadramento dos Corpos de Água

Dentre os instrumentos expressos na lei federal n 9.433/97 está, o enquadramento de corpos d'água, o qual estabelece o nível de qualidade a ser atingido ou mantido no decorrer do tempo. Segundo a Agência Nacional de águas, o enquadramento dos corpos de água em classes visa “assegurar as águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que

forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes”⁶.

A classe do enquadramento de um corpo d’água deve ser estabelecida em um pacto acordado pela sociedade, tendo como ponto crucial suas prioridades de uso. O debate e a elaboração desse pacto ocorrerão dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, estabelecido pela Lei das Águas.

Além de realizar a classificação, essa ferramenta deve ser tida como um mecanismo de planejamento, pois deve tomar como base os níveis de qualidade que deveriam possuir ou ser mantidos para atender às necessidades estabelecidas pela sociedade e não apenas a condição atual do corpo d’água em questão.

Nesse sentido, a Agência Nacional de Águas dispõe:

O enquadramento dos corpos d’água representa um papel central no novo contexto de gestão de qualidade da água do país, por se tratar de um instrumento de planejamento que possui interfaces com os demais aspectos da gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental. A decisão sobre o enquadramento dos corpos de água é de caráter local, ou seja, deve ser tomada no âmbito do SINGREH da Bacia Hidrográfica. A razão para isso é que o enquadramento precisa representar a expectativa da comunidade sobre a qualidade da água e, além disso, definir o nível de investimento necessário para que o objetivo de qualidade da água seja cumprido. A comunidade deve estar ciente de que os objetivos de qualidade de muita excelência requerem pesados investimentos financeiros. Para ampliação e efetivação dos enquadramentos, um conjunto de ações deve ser realizado, principalmente com relação a capacidade técnica e aperfeiçoamento das legislações. Estas ações deverão ser articuladas ao longo dos próximos anos para que ocorra uma efetiva implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. (Panorama do Enquadramento dos Corpos de Água e panorama da qualidade das Águas Subterrâneas no Brasil. 2007, p. 51).

A relevância desse instrumento é ressaltada pela sua importância para saúde pública, bem como, sua influência econômica em relação aos custos de tratamento da água para abastecimento público. Desse modo, é desejável que a tutela jurídica das águas seja conduzida por metas de qualidade dos recursos hídricos que se aproximam do enquadramento desejado.

3.3.3 A Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos

A Agência de Águas define a outorga de direito do uso de recursos hídricos como “[...] o ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições

⁶AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Panorama do Enquadramento dos Corpos de Água. Disponível em <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/estudos/sprtew/5/5-ANA.swf>>. Acesso em: 10set.2016.

expressas no respectivo ato administrativo”⁷. Parte deste ato é discricionário, ou seja, é regido pelos critérios de oportunidade e conveniência, utilizando-se do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Ensina-nos Maria Luiza Machado Granziera que,

A outorga do direito de uso da água é o instrumento através do qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico. (GRANZIERA, 2003. p. 175)

Esse instrumento, de acordo com o art. 11 da Lei nº9.433/97, tem como objetivo assegurar o controle qualitativo e quantitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso. Esta norma tem como efeito impedir aprovações por parte do governo de autorizações do uso que agridam a qualidade e a quantidade das águas.

Com o intuito de não inviabilizar a qualidade ambiental do corpo de água, a qual necessita de certa reserva hídrica, faz-se necessária a atenção dos órgãos outorgantes no deferimento dos pedidos encaminhados por usuários específicos.

Nesse sentido, descreve o artigo 13 da Lei 9.433/97, “toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso”, bem como deverá preservar o uso múltiplo destes.

No que se refere a competência para conceder a outorga, o artigo 14 da Política Nacional de Recursos Hídricos dispõe que a “(...) outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do poder Executivo federal, dos Estados ou do Distrito Federal”. Assim, compete ao detentor do domínio hídrico a concessão ou autorização da utilização do bem, tendo como parâmetro critérios legais e regulamentares acerca do tema.

Cabe salientar que a outorga poderá ser suspensa, parcial ou totalmente em casos de escassez ou de não cumprimento pelo outorgado dos termos previstos na regulamentação e por eventual necessidade do interesse público.

Neste contexto, a outorga se constitui em um instrumento de grande relevância no controle e melhoria na oferta da água, visto que cria a possibilidade de garantir aos usuários interessados o efetivo exercício do direito de acesso aos recursos hídricos, permitindo o controle quantitativo e qualitativo do uso do bem finito em questão, possibilitando uma distribuição mais justa e equilibrada.

⁷Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/gestaoRecHidricos/Outorga/default2.asp>> Acesso: 17 set. 2016

3.3.4 A Cobrança Pelo Uso de Recursos Hídricos

A Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, representa uma das mais relevantes ferramentas da Política Nacional de Recursos Hídricos. Ela concretiza o princípio do poluidor-pagador, ou melhor, do usuário-pagador, consagrado como princípio da legislação ambiental pátria.

Essa cobrança, de acordo com o art. 19 da Lei da Política Nacional de recursos Hídricos, objetiva o reconhecimento de que a água é um bem dotado de valor econômico, bem como incentiva a racionalização do uso da água e a obtenção de recursos financeiros para custear programas e intervenções mencionados nos planos de recursos hídricos.

Dispõe Paulo Affonso Leme Machado acerca do reconhecimento do valor econômico da água em face dos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador:

O dispositivo anuncia o reconhecimento da água como bem dotado de valor econômico. Assim, quem utiliza a água, por força dos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, deve ressarcir a coletividade, não se admitindo que sobre essa última recaia o ônus da degradação ambiental. É uma forma de responsabilizar o poluidor pela utilização dos recursos naturais, desestimulando práticas antiecológicas e insustentáveis. (MACHADO, 2015, pag. 387)

O art. 20 da Lei n. 9.433/97 define que são passíveis de cobrança os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga, devendo ser observados, na fixação dos valores a serem cobrados: a) as derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação; b) os lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos; c) o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

Na realidade, observa-se que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos deverão gerar os recursos financeiros necessários para subsidiarem a sua adequada gestão, sendo esses valores, aplicados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados. A utilização desses recursos será: a) no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; e b) no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, limitado a sete e meio por cento do total arrecadado.

Dessa forma, a cobrança, para ser viabilizada, necessita de uma boa base organizativa, pois, somente com instrumentos normativos, que obriguem a sua exigência, a mesma não se viabiliza.

3.3.5 A Compensação a Municípios

No que se refere a compensação a municípios, observa-se que para maioria dos doutrinadores não consolida-se com um instrumento de gestão de águas propriamente dito, embora tenha sido positivado nesse sentido na Lei 9.433. Na verdade, trata-se de um assunto controverso, com conflitos de interpretação e duplicidades com o setor elétrico. Como consequência dessas indefinições, na Sessão V da Lei 9.433, que trata da compensação a municípios, não consta sequer um artigo a respeito. Neste aspecto, o artigo 24, que o regulamentava, foi vetado pelo Presidente da República, com as seguintes razões:

O estabelecimento de mecanismo compensatório aos Municípios não encontra apoio no texto da Carta Magna, como é o caso da compensação financeira prevista no § 1.º do artigo 20 da Constituição, que abrange exclusivamente a exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. A par de acarretar despesas adicionais para a União, o disposto no § 2.º trará como consequência a impossibilidade de utilização da receita decorrente da cobrança pelo uso de recursos hídricos para financiar eventuais compensações. Como decorrência, a União deverá deslocar recursos escassos de fontes existentes para o pagamento da nova despesa. Além disso, a compensação financeira poderia ser devida em casos em que o poder concedente fosse diverso do federal, como, por exemplo, decisões de construção de reservatórios por parte de Estado ou Município que trouxesse impacto sobre outro Município, com incidência da compensação sobre os cofres da União. (AUTOR, 2015, pag. 387)

Dessa forma, o resultado é uma ferramenta de gestão que somente tem o título. Deve ser observado também que, embora a Lei 9.433 utilize o enquadramento como instrumento de gestão, a competência para enquadramento nas classes definidas pela Resolução 020/86 CONAMA é dos órgãos ambientais.

3.3.6 O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

O Último instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos é o sistema de informações de recursos hídricos, o qual, conforme o artigo 25 da lei n 9.433/1997, se constitui em um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Os princípios básicos para seu funcionamento, estabelecidos no artigo 26, são: a) Descentralização da obtenção e produção de dados e informações; b) coordenação unificada do sistema; c) acesso aos dados e informações garantindo a toda sociedade. No que se refere aos objetivos, o artigo 27 cita: a) Reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil; b) atualizar permanentemente informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo território nacional; c) fornecer subsídios para elaboração dos planos de recursos hídricos.

Esse instrumento fornece a base técnica de todos os demais uma vez que, sem a sistematização das informações, sem uma contabilidade hídrica adequada, não há como se falar em Planos, Outorga, Cobrança e Enquadramento dos cursos d'água. Assim, o Sistema de Informações de Recursos Hídricos dá suporte à implementação dos demais instrumentos de gestão da Política Hídrica.

Por conseguinte, as informações provenientes desse instrumento são essenciais não apenas para subsidiar os trabalhos dos comitês de bacia e dos órgãos que formam o sistema de recursos hídricos, mas também contribuem muito para o desenvolvimento dos setores da energia, da agricultura, do transporte hidroviário e da economia. Ademais, observa-se que existe uma dependência mútua entre os sistemas de informações e a proteção jurídica dos recursos hídricos.

4 APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE EFETIVIDADE DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A despeito de que, passados quase 20 anos da instituição da Política Nacional dos Recursos Hídricos pela Lei das Águas, mais precisamente no ano de 1997, não se constata no Brasil a plena aplicabilidade dos fundamentos e objetivos estabelecidos em seu texto.

Os motivos para essa não aplicabilidade da legislação específica para o gerenciamento dos recursos hídricos são os mais variados possíveis, podendo exemplificar-se com as contradições que o próprio texto da lei traz em seu alicerce, a morosidade na atuação do governo e da sociedade, bem como a fragilidade na aplicação dos instrumentos de efetividade do próprio diploma.

As referidas contradições podem ser resumidas na centralização do poder definitivo de decisão em órgãos públicos e administrativos, a qual concentra nas mãos das entidades governamentais e afins o poder decisório e a tomada das decisões mais relevantes quando se

trata de águas, que vai de encontro à ideia de gestão descentralizada e participativa já mencionado no presente estudo.

Ademais, abordaremos a fragilidade na aplicação dos instrumentos de efetividade da Lei de Política Nacional dos Recursos Hídricos, por meio de apontamentos de alguns dessas ferramentas de efetividade da Lei em estudo.

4.1 FRAGILIDADE NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE EFETIVIDADE DA PNRH

4.1.1 Planos de Recursos Hídricos

Um dos instrumentos de gestão são os Planos de Recursos Hídricos. Todas as atividades que envolvam os recursos hídricos dentro da bacia hidrográfica devem respeitar o plano estabelecido, sejam estas atividades privadas ou, até mesmo, públicas.

No Brasil, os planos são desenvolvidos em diferentes escalas: nacional, estadual e de bacia. Sob o princípio da subsidiariedade, a legislação brasileira indica a divisão de tarefas entre o plano nacional, os planos estaduais e os planos de bacias hidrográficas: o primeiro deve centrar-se nas questões estratégicas e nas escalas maiores, os planos estaduais devem também abordar questões estratégicas em seus contextos regionais, enquanto os planos de bacias hidrográficas, com uma abordagem mais local, devem focalizar nas tarefas executivas e operacionais.

Em que pese a Lei das Águas ter entrado em vigor no ano de 1997 instituindo a Política Nacional dos Recursos Hídricos, apenas no ano de 2006 o Governo Federal lançou o primeiro Plano Nacional de Recursos Hídricos que irá nortear os usos e as ações envolvendo a água até o ano de 2020, o qual estabeleceu diagnósticos, metas, programas de investimento e educação ambiental sempre focado nas 12 divisões das bacias hidrográficas do Brasil. Essa demora na efetivação do plano nacional por parte do governo só ratifica a fragilidade da implantação da gestão da Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos.

Além da morosidade pela qual os governantes tratam a matéria hídrica, outras críticas estão sendo proferidas ao Plano instituído, entre elas o fato do seu conteúdo possuir uma visão genérica no que se refere a elaboração de metas e diretrizes, sem levar em conta as peculiaridades de cada uma das 12 regiões hidrográficas do país, a exemplo da região do Nordeste onde a situação climática tem um caráter delicado tendo como clima predominante o semi-árido.

Nesse sentido ensina Marilene Ramos, engenheira e especialista em recursos hídricos que:

No Brasil somos especialistas em fazer planos e não em solucionar problemas. [...] Os problemas mais críticos de degradação dos corpos hídricos, inclusive dos mananciais de abastecimento, são causados pela falta de gestão e tratamento de esgotos. O plano aponta isso, como milhares de estudos que o antecederam, entretanto, foge do seu alcance dar a solução ao imbróglie em que está o setor de saneamento no Brasil (Ramos, 2006, pag. 1)

No que se refere a situação dos planos de bacias interestaduais (Planos de Recursos Hídricos de Bacias Federais) de acordo com dados provenientes de pesquisa da Agência Nacional de Águas (Brasil), podem ser classificados em quatro categorias: planos concluídos, planos concluídos em processo de revisão pelas agências de bacia, planos elaborados em apreciação pelo CBH e planos em elaboração. Entre os concluídos, estão: o Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos Rios Tocantins-Araguaia, concluído em 2009; o Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, o Plano de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas, a revisão do plano das bacias PCJ e o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Verde Grande, todos concluídos em 2010; e o PRH-Paranaíba, concluído em 2013.

Cabe destacar que os planos mencionados, elaborados ou em processo de elaboração, abrangem apenas de 54% do território nacional.

Quanto aos Planos de Recursos Hídricos Estaduais (PRHEs), conforme a ANA, o estado do Rio de Janeiro finalizou seu PRHE em 2014 e a conclusão do plano do estado de Goiás, prevista inicialmente para dezembro de 2014, deverá ocorrer no início de 2015. Entre os PRHEs concluídos os alcances previstos nos do Paraná, Roraima e Pernambuco expiraram em 2014, 2012 e 2010, respectivamente. Está prevista a atualização do PRHE de Pernambuco, com alcance até o ano de 2035. Do total de Estados, cerca de 37% ainda estão entre a elaboração e contratação do seu plano.

Pesquisa conduzida nos estados brasileiros, realizada pela OCDE, demonstra que mais de 60% dos estados consideram que sempre, ou quase sempre, é um desafio elaborar planos sob medida, orientados para resultados e coerentes com os objetivos nacionais; coordenar os setores para atingir uma abordagem localizada e integrada; e vincular os planos estratégicos plurianuais aos orçamentos anuais.

Sobre os planos de recursos hídricos de bacias de rios de domínio estadual, dois aspectos são importantes. Em primeiro lugar, muitos deles foram elaborados antes da consolidação dos conceitos da Lei Federal nº 9.433/97, tendo sido excessivamente centrados

na etapa de diagnóstico e sem foco definido para a solução dos principais problemas da bacia.

Com base no contexto já explanado, constata-se a ocorrência de uma imensidão dos mais variados planos, promovendo com isso planos fracos e muitas das vezes ineficazes, onde em sua maioria não existem procedimentos estabelecidos para o planejamento cíclico resultando em situações orientadas pela emergência. Por sua vez, os planos de recursos hídricos deveriam ser uma ferramenta essencial para identificar as lacunas, implementar estratégias, construir consenso entre as partes interessadas, orientar a ação concreta e medir o progresso na realização das metas.

Nesse sentido salienta o relatório intitulado “Governança dos Recursos Hídricos no Brasil”, elaborado durante 2 anos pela organização de cooperação internacional, composta por 34 países, a pedido da Agência Nacional de Águas (ANA):

O Plano Nacional de Recursos Hídricos é muito amplo para estabelecer prioridades específicas, e não consegue se vincular à estratégia mais ampla de desenvolvimento. Os planos estaduais e os planos de bacias hidrográficas são, muitas vezes, “tigres de papel”, que não são implementados devido à falta de convencimento dos atores interessados e tomadores de decisão em cuja competência as medidas deveriam ser tomadas e os recursos alocados. Os planos são, então, muitas vezes “um exercício do tipo pensamento positivo”, pelo qual promessas são feitas para os outros cumprirem. (OECD, 2015, pág. 5)

Ademais, tendo como fonte o referido relatório, compreende-se que os diversos planos de recursos hídricos em níveis nacional, estadual, local e de bacia são mal coordenados e não chegam a ser colocados em prática por falta de financiamento ou limitada capacidade de acompanhamento e execução. Os planos de recursos hídricos estabelecem o que precisa ser feito, mas nem sempre são implementados, o que desanima os usuários da água e restringe o papel dos comitês de bacias hidrográficas ao papel de defensores da questão.

4.1.2 A Cobrança Pelo Uso de Recursos Hídricos

Conquanto a importância desse instrumento para efetivação da Lei das águas, a atual situação de implementação dessa ferramenta no Brasil mostrasse precária e preocupante. Além do que, uma grande e complexa variedade de situações pode ser observada em todos os estados brasileiros.

Nesse contexto a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) constatou que:

Nos locais onde existem, as cobranças pelo uso da água são baixas, e o mesmo ocorre com a coleta. Enquanto alguns estados têm o arcabouço jurídico de arrecadação das cobranças pelo uso da água funcionando, muitos outros estados possuem esse arcabouço jurídico ainda pendente, ou inoperante, por motivos políticos, climáticos e administrativos. (OECD, 2015, p. 72)

Além dessas questões de acordo com o estudo mencionado, ratificando a situação precária desse instrumento, as cobranças pelo uso da água não tem como base estudos de viabilidade ou avaliação de impacto. Dessa forma, a cobrança de um valor baixo tornou-se requisito quase obrigatório para implementação desse instrumento. Por conseguinte, a disposição de cobrar permanece baixa, mesmo que a capacidade de pagamento não tenha sido avaliada corretamente.

Tomando como base esse contexto, constata-se que a cobrança pelo uso da água se mostra na maioria das vezes ineficaz, como instrumento da política dos recursos hídricos, pois os valores arrecadados são insuficientes para provocarem uma mudança comportamental ou constituírem-se numa fonte de financiamento suficiente e adequada para efetivação dessa política.

Além disso, a coleta e utilização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos ainda enfrenta uma complexa e complicada disputa burocrática, entre os níveis de governo com o Ministério da Fazenda. Acarretando com isso um verdadeiro desânimo na aplicação desse instrumento em nível de bacia, visto que não há nenhum mecanismo que assegure que os recursos arrecadados são utilizados de forma oportuna para o benefício final dos usuários da água dentro da área da bacia hidrográfica.

Desse modo, desencoraja-se o pagamento de tarifas por parte dos usuários, uma vez que, quase nunca podem testemunhar benefícios provenientes dessa cobrança.

Em que pese todas as leis federais e estaduais referentes à matéria, a cobrança no país vem se constituindo em algo difícil de implementar, pois sem organização social e um trabalho de esclarecimento e convencimento não há como concretizar efetivamente esse instrumento tão necessário a tutela da água.

4.1.3 O Enquadramento dos Corpos de Água

No Brasil, a implementação do enquadramento apresenta uma situação bastante diversa entre as Unidades da Federação. Com relação aos corpos d'água de domínio

estadual, conforme a ANA, atualmente apenas 10 das 27 Unidades da Federação (Alagoas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) possuem instrumentos legais que enquadram total ou parcialmente seus corpos d'água.

No referente aos corpos d'água federais, na década de 1980 foram desenvolvidos estudos dos principais mananciais hídricos brasileiros para fornecer elementos aos futuros trabalhos de planejamento da utilização integrada destes recursos. A realização desses estudos resultou na implementação dos Comitês Executivos de Bacias Hidrográficas e na definição de Projetos Gerenciais. Na época, foram instalados, dentre outros, os comitês das bacias dos rios Paraíba do Sul, Paranapanema, Guaíba, São Francisco, Jari, Iguazu, Jaguari/Piracicaba, Paranaíba, Ribeira do Iguape e Pardo/Mogi.

Embora esse instrumento exista no Brasil desde 1976 na esfera federal, ainda é muito pequena a implementação deste instrumento, tanto nos corpos d'água federais como nos estaduais. Mesmo entre as bacias enquadradas, várias necessitam de atualização, pois foram enquadradas segundo sistemas de classificação substituídos pela legislação mais recente.

Os motivos desta situação são, principalmente, a falta de capacidade técnica, o desconhecimento sobre este instrumento, as dificuldades metodológicas para sua aplicação e a prioridade de aplicação de outros instrumentos de gestão em detrimento do enquadramento.

Nesse sentido, ensina o professor Lanna (1995):

Analisando o processo de enquadramento dos corpos d'água no Brasil, menciona que, devido às consequências econômicas, sociais e ecológicas deste instrumento, é necessário que este resulte de um processo de planejamento da bacia, de modo a compatibilizar a oferta com as demandas dos recursos hídricos e dos demais recursos ambientais, cujo uso afete a qualidade das águas. No entanto, segundo o autor, no Brasil, os enquadramentos desenvolvem-se carentes de fundamentação objetiva, por não terem o respaldo de um plano de bacia. (LANNA, 1995, p. 171)

Os enquadramentos dos corpos d'água possuem um papel fundamental no novo contexto de gestão da qualidade da água do País, entretanto a aplicação deste instrumento tem sido feita tradicionalmente de uma forma tecnocrática e pouco participativa, acarretando prejuízos incalculáveis a proteção da água.

Dessa forma, a ampliação e efetivação dos enquadramentos se mostra indispensável para essa tutela, tendo na capacitação técnica e aperfeiçoamento das legislações seus maiores parceiros.

Estas ações deverão ser articuladas ao longo dos próximos anos para que ocorra uma efetiva implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo realizado, verifica-se que quando se fala em recursos hídricos, a legislação pátria ainda é demasiadamente esparsa, tendo na denominada Lei das Águas (Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997) um significativo avanço no tratamento e proteção jurídica das águas. No entanto, por inúmeros fatores essa legislação não é aplicável, destacando-se dentre eles a fragilidade na concretização dos seus instrumentos de efetividade.

Em que pese o Brasil tenha dimensões continentais, tais instrumentos foram elaborados em sua grande maioria com uma concepção genérica, sem levar em conta as características específicas de cada região, fazendo com que a aplicação desses instrumentos seja em grande parte inviável ou ineficiente.

Nesse ínterim, nota-se que os instrumentos da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, apesar da sua reconhecida relevância para efetivação da tutela hídrica, são falhos em sua aplicação, além disso, não há preocupação dos governantes em concretizá-los visando alcançar os objetivos positivados na respectiva lei.

Saber a “valorizar a água como um recurso escasso é fundamental para que esta não seja desperdiçada inutilmente” (Antunes, 2005, p. 798). Constata-se que há água disponível apenas por algum lapso de tempo, o que faltam são bons hábitos de consumo para utilizá-la, bem como, uma legislação não só ampla, mas principalmente eficaz.

Dessa forma, é necessário que a população bem como os governantes tomem ciência e acordem para a questão das águas, pois, a escassez hídrica não é mais uma preocupação futura nem um problema de alguns países, mas sim uma dura realidade que ameaça à paz e a existência de toda raça humana.

ANALYSIS OF EFFECTIVENESS OF THE LAW OF THE NATIONAL WATER RESOURCES POLICY BEFORE THE CRISIS WATER

ABSTRACT

In contemporary modernity in which is visible degradation of natural resources and its consequences for society, access to water has established itself as a fundamental human right. However, the effectiveness of this right is limited because of the overall factual context of the water crisis. Typical effects of climate change along with disregard for environmental laws, especially regarding the areas of relevant ecological value and illegal occupation of land, are seen as some of the main causes of this crisis. The consequences from this shortage are directly related to man, just as his match depends on perception changes and behavior of the human being. Among the main consequences of incorrect handling and management of water resources is the lack of water to supply the basic needs of the population threatens their own survival. The extended periods of drought plaguing Brazil warn how catastrophic may be the Brazilian water situation. In this perspective, the proposed production of this article suggests a brief reflective study on the effectiveness of the law instruments No 9433 of 08.01.1997 (National Water Resources Policy) for water conservation. The purpose is therefore generally study institutes involving the issue, its origin, evolution and fundamentals and, specifically, to examine how and under what grounds the law of the National Water Resources Policy through its instruments effectuation has played its role in the maintenance and protection of water reserves. Therefore, the methodology will be positivist.

Keywords: National Water Resources Policy. Water resources. Water shortage. Environmental principles. Environmental legislation.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos: informe 2015** / Agência Nacional de Águas. - Brasília: ANA, 2015.

_____. **Panorama do Enquadramento dos Corpos de Água**. Disponível em <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/estudos/sprtew/5/5-ANA.swf>>. Acesso em: 10.set.2016.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental**. – 5.^a ed. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo : MÉTODO, 2014.

BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. - 1. ed. - São Paulo: Planeta, 2014.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 13. Ed. Rio de Janeiro: campo, 1992.

FARIAS, P. J. L. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?** Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

GRAMZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina Jurídica das Águas Doces**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JACOB, Pedro Roberto. **Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil**. Revista Inter. Interdisc. INTERthesis, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 69-95, jan./jul. 2010. p. 73.

LANNA, A.E.L. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília. 171 p. 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ,Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OECD (2015), **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**, OECD Publishing, Paris. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264238169-pt>>. Acesso em: 15.set.2016.

RAMOS, Marilene. **Plano Federal não irá alterar a situação da água no país**. Disponível em:< <http://www.comciencia.br/noticias/2006/02/agua>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

SILVA, J. A. da.**Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; FREIBERGER, Nicole. **Política Nacional de Recursos Hídricos: Governança da Água e Cidadania Ambiental**. In: Diálogos do Direito Ambiental Brasileiro. Augustis, Sergio. (org). Disponível em: <http://www.uces.br/site/midia/arquivos/DIALOGOS_DIREITO_EDUCS_EBOOK.pdf> Acesso em: 18 set. 2016.