

Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira (UEA/CNPq-Capes) gvidrih@uol.com.br

Natália Bonora Vidrih Ferreira (Vidrih Consultores) navidrih@uol.com.br

Resumo: *A falsa ilusão em relação à inesgotabilidade dos recursos hídricos alimentou a cultura do desperdício e do descaso em sua utilização, evitando com que as condutas e políticas públicas fossem dirigidas à sua gestão e conservação, provocando uma crescente escassez do recurso em condições adequadas para sua utilização. Sentindo a carência de uma efetiva intervenção do Estado neste setor, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a modernização do processo de gestão das águas no Brasil, prevendo a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Regulamentando a previsão constitucional, a Lei nº 9.433/97 instituiu, no Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos, alavancando uma nova fase na administração das águas em nosso país. Neste sentido, no presente estudo, analisa-se o panorama do surgimento da moderna concepção da gestão dos recursos hídricos no ordenamento brasileiro, enfocando os elementos e valores erigidos como fundamentos da Política Nacional de recursos Hídricos, cujo conjunto forma a razão de ser e orienta a atuação e desenvolvimento da moderna administração da água no Brasil.*

Palavras chave: gestão das águas, política dos recursos hídricos, legislação ambiental.

1. Introdução

A água, apesar de estar ativamente presente nas mais variadas formas de atividade humana, como elemento imprescindível, não só para a existência humana, mas também para a saúde, qualidade de vida e para o desenvolvimento econômico, nem sempre recebeu o adequado e efetivo reconhecimento acerca desta sua fundamental importância.

A falsa ilusão em relação à inesgotabilidade dos recursos hídricos alimentou a cultura do desperdício e do descaso em sua utilização, evitando com que este reconhecimento fosse efetivado através de condutas e políticas públicas dirigidas à gestão e conservação das águas, prejudicando, assim, a satisfação das demandas pelo recurso.

Esta ausência de planejamento no setor, aliada à falta de racionalidade e de conservação no uso da água, implementaram uma crescente escassez do recurso, motivada pela indisponibilidade de água, causada tanto pelo seu desperdício, quanto por sua degradação, afetando seus aspectos qualitativos e quantitativos.

A explosão demográfica, o aumento da demanda *per capita* pela água, a forte influência humana no ciclo hidrológico e a distribuição heterogênea do recurso, são fatores que contribuíram sobremaneira para a consolidação desta situação, acirrando os conflitos na disputa pelos recursos hídricos no planeta.

Sentindo a carência de uma efetiva intervenção do Estado neste setor, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a modernização do processo de gestão das águas no Brasil, prevendo a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, indicando, também, a competência da União para definir os critérios de concessão da outorga de direitos de uso do recurso.

Regulamentando a previsão constitucional, a Lei nº 9.433/97 instituiu, no Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos criando o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos – SNGRH, alavancando uma nova fase na administração das águas em nosso país.

Com a promulgação da chamada “Lei das Águas”, cravou-se um marco na mudança do ambiente institucional regulador do uso da água, implementando-se a gestão descentralizada e participativa deste bem social, com a atuação do Poder Público, usuários e comunidade como um todo, ocasionando a criação de um arcabouço de instituições atuantes neste processo, como os Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas e os Comitês de Bacia, optando-se pela Bacia Hidrográfica como unidade básica de planejamento e operação do sistema, prevendo ainda, instrumentos específicos, exclusivamente delineados para o gerenciamento das águas.

Desta maneira, objetiva-se, no presente estudo, analisar o panorama do surgimento da moderna concepção da gestão dos recursos hídricos no ordenamento brasileiro, enfocando os elementos que formam a razão de ser e orientam a atuação e desenvolvimento da moderna administração da água no Brasil.

Para tanto, destaca-se, primeiramente, a evolução dos sistemas de gestão dos recursos hídricos no mundo e no Brasil. Na seqüência, são analisados os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, destacando o seu desempenho como alicerces do modelo brasileiro e o seu papel na legitimação da intervenção do Poder Público neste setor, assim como na aplicação dos instrumentos e na estruturação do sistema de gestão das águas em nosso país.

2. Desenvolvimento dos sistemas de gestão dos recursos hídricos

As conseqüências da crescente evolução da degradação dos recursos naturais causadas, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, em decorrência do incremento dos processos de industrialização e urbanização, atingiram diretamente a água, provocando radicais reduções em sua disponibilidade.

Com o advento desta escassez, estando os recursos hídricos afetados em seus aspectos quantitativos e qualitativos, acirrou-se a disputa por sua utilização, surgindo conflitos entre os diferentes usuários, provocando uma maior intervenção dos Estados sob as formas de uso dos recursos hídricos.

Sob esta perspectiva, originaram-se as políticas de gerenciamento e controle do setor, visando disciplinar e equacionar a situação de relativa escassez, impondo o uso adequado e a otimização através de procedimentos integrados de planejamento e administração (SETTI, 1996, p.57).

Esta realidade foi primeiramente sentida nos países europeus que, na década de 1960, deram início à renovação de suas legislações e reestruturação institucional, procurando estabelecer mecanismos de regulação que possibilitassem conservar e recuperar os recursos hídricos.

Neste mesmo caminho, as perspectivas de implementação dos sistemas de gestão dos recursos hídricos acabaram incorporando em sua estrutura, as reivindicações ambientalistas em virtude da consciência ecológica que se acompanhava na época, buscando assegurar o equilíbrio entre as atividades de uso da água e a proteção ambiental.

Neste sentido, Pio (2000, p. 227) afirma que “o uso sustentável da água, a ser alcançado por meio de um gerenciamento integrado, participativo e descentralizado, cujo objetivo seja a utilização racional, maximizando seu múltiplo uso, é fator condicionante para o desenvolvimento das nações”.

Analisando o processo evolutivo dos modelos de gestão das águas, Burstyn e Oliveira *apud* Rodrigues da Silva (1998, p.109) observam a existência de 3 fases em sua implantação.

A primeira delas, baseou-se na elaboração de sistemas voltados contra as inundações, na regularização dos cursos de água ou captação para abastecimento público e fornecimento de energia, caracterizada no Brasil até o final da década de quarenta.

Na segunda fase, já com um certo aumento da demanda, a opção se mostrou pela construção de obras hidráulicas de grande porte correspondendo no Brasil ao período entre 1950 e 1970.

Em decorrência do aumento da produção industrial e crescimento populacional, na terceira fase, a água disponível tornou-se escassa, provocando conflitos entre os usuários e impondo a necessidade da elaboração de mecanismos de planejamento e coordenação dos usos dos recursos hídricos, direcionados à sua otimização.

Procurando organizar o acesso e compatibilizar as distintas formas de uso dos recursos hídricos, além de controlar sua qualidade, ao redor do mundo, inúmeros modelos de gestão foram sendo implementados, provocando reformas nos ambientes institucionais de administração da água.

Embora tenham seguido diferentes etapas em sua implantação, observa-se nas formas de regulação dos recursos hídricos, uma divisão entre dois modelos de sistema de gestão.

O primeiro, embasado na concessão de direitos de propriedade privada sobre a água, visa criar mercados onde estes direitos são livremente negociados, buscando conquistar a eficiência e distribuição através do próprio mercado, destacando-se neste modelo regulatório países como Estados Unidos, Inglaterra, Chile, Espanha e Austrália.

O segundo modelo fundamenta-se na concepção do domínio público da água, no qual as intervenções do Poder Público procuram permitir uma gestão social do recurso através de um gerenciamento participativo e integrado entre os diversos setores usuários e a sociedade, sistema este encontrado na França e no Brasil.

No que se refere à França, apesar da existência de algumas regulações setoriais desde 1898, o sistema francês de gestão dos recursos hídricos começou a ser delineado, efetivamente, a partir de 1964, com a criação de um modelo integrado de gerenciamento.

A partir da promulgação da Lei *Le regime el la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution*, fundamentada em estabelecer meios de contenção da poluição e da perda da qualidade dos recursos hídricos, novos preceitos foram trazidos para a gestão dos recursos hídricos na França, como a cobrança pelo uso e as formas descentralizada e participativa de sua administração.

Desta maneira, a bacia hidrográfica foi instituída como a unidade básica de funcionamento do sistema, estruturando-se os Comitês de Bacia, órgão deliberativo do sistema, com representações dos setores usuários, da comunidade e do Poder Público.

Através da referida lei federal, conforme menciona Pinhatti (1998, p. 29), novos organismos técnicos financeiros passaram a participar da administração dos recursos hídricos, dando suporte à implantação dos planos de ação.

Estes organismos, denominados Agências de Bacias¹ após o *Direction de l'Eau*, elaborado a nível federal em 1992, pelo Ministério do Meio Ambiente da França, são órgãos executivos, dotados de autonomia financeira e encarregados pela aplicação da política estabelecida pelos Comitês, cobrando pelo uso da água e aplicando a arrecadação na recuperação do meio ambiente (RODRIGUES DA SILVA, 1998, p.130).

Por permitir o gerenciamento da água, considerando as peculiaridades de cada localidade (bacia), além de propiciar uma participação social neste processo, a sistemática francesa se mostrou adequada às condições de nosso país, servindo como modelo de inspiração para o desenvolvimento e estruturação da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

¹ Na França foram criadas 6 Agências de Bacia: Adour-Garoune, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Mediterranéé-Course e Seine-Normandie.

3. A Evolução Institucional na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil

Fundamentada na falsa concepção sobre a inesgotabilidade da água, a estrutura institucional brasileira a respeito de seu gerenciamento começou a ser delineada com o objetivo de alavancar o desenvolvimento industrial, privilegiando o setor de produção de energia elétrica à frente de outras modalidades de uso da água.

Esta opção foi plenamente retratada pelo Código de Águas de 1934, impondo-se uma gestão setorial aos recursos hídricos, colocando um órgão do setor elétrico como responsável por sua administração.

Tal fato, conforme retrata Moreira (2001, p. 70), consubstanciou-se na situação do gerenciamento ser realizado por um usuário, onde o mesmo órgão responsável pelas concessões de geração de energia elétrica também controlava a água.

Com uma maior demanda em outros segmentos usuários, que ocasionou, nas décadas de 60 e 70, o surgimento de novas políticas que abrangiam as águas, como a Política Nacional de Saneamento² e a Política Nacional de Irrigação³, novas regulações setoriais passaram a incidir pontualmente sobre os recursos hídricos.

Além do mais, o sistema pecava por seu centralismo, pois o planejamento, a alocação de recursos e a tomada de decisões, eram controlados por agências federais ou estaduais, dando-se prioridade aos grandes usuários públicos, excluindo municípios, usuários privados e a sociedade do processo (THOMAS, 2002, p.9).

Neste mesmo período, os Estados começaram a editar leis a respeito do controle da poluição das águas com base em sua competência quanto à proteção ambiental e da saúde pública, dissociando o gerenciamento qualitativo, feito pelo Estado, do quantitativo, exercido pela União.

Esta ausência de integração, entre a gestão da qualidade e da quantidade das águas, provocou uma coexistência de órgãos, federais e estaduais, além de uma sobreposição de funções, desarticulando os procedimentos de administração dos recursos hídricos.

O sentimento de necessidade de um planejamento integrado entre os diferentes setores e o reconhecimento quanto à carência de harmonia e coesão jurídica deste sistema, fundamentaram a transformação desta estrutura institucional, a qual passou a remodelar-se a partir de 1976, com a criação de um Comitê de Bacia Hidrográfica em caráter especial, originado de um acordo entre o Estado de São Paulo e o MME – Ministério de Minas e Energia, tendo como objetivo equacionar os conflitos do uso da água na região Metropolitana de São Paulo.

Conforme observa Henkes (2002, p. 34), a criação deste comitê resultou num marco da administração hídrica por promover a integração interinstitucional e intergovernamental no gerenciamento dos recursos hídricos.

Os bons resultados obtidos incentivaram, em 1978, a criação, a nível nacional, do CEEIBH – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas, com a finalidade de implementar o uso racional da água, criando outros comitês executivos, integrando estudos setoriais e classificando os cursos d'água (HENKES, 2002, p. 34).

Neste passo, a sistemática de descentralização e integração das decisões a respeito da administração dos recursos hídricos foi tomando corpo no Brasil, vindo a se consolidar com a previsão constitucional quanto à criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, e culminando com a promulgação da Lei nº 9433/97, que instituiu em nosso país a PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos, apresentando um modelo de gestão especificamente focado na água e dotado de instrumentos delineados para esta função.

² Lei nº 5.138/67

³ Lei nº 6.662/79

4. Política das Águas no Brasil e seus fundamentos

O sistema introduzido pela Política Nacional de Recursos Hídricos, procura organizar este setor no âmbito nacional, consolidando o conceito de gestão integrada e de visão sistêmica da água, definindo papéis, funções e competências de cada um de seus componentes, além de constituir diretrizes que procuram promover a articulação do planejamento dos recursos hídricos com os dos setores usuários, Poder Público e a sociedade como um todo, buscando também a sua interação com o planejamento regional, estadual e nacional, bem como, sua integração com a gestão ambiental.

Nesse sentido, o conjunto de diretrizes sobre as quais se apóia todo o desenvolvimento desta nova visão da administração da água é prescrito pelo art. 1º da Lei 9433/97, que consagra os seguintes preceitos como fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- a) a água é um bem de domínio público;
- b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- e) 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;
- f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Tais disposições fornecem a base estrutural e a composição de valores que formam a razão de ser da política da água no Brasil, exteriorizando disposições que legitimam a intervenção do Estado e a aplicação de instrumentos para a gestão qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos.

Do mesmo modo, estes preceitos, que servem de alicerce para o modelo brasileiro, são adotados no sentido de se permitir a estruturação descentralizada do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, subsidiando a atuação de seus órgãos e da sociedade e orientando a aplicação dos instrumentos previstos para a gestão da água no Brasil.

5. O domínio público das águas

O fato da água constituir-se como um dos elementos do meio ambiente e exercer indispensáveis funções quanto à sobrevivência da vida na terra e à manutenção do equilíbrio ecológico, faz dela um bem de interesse difuso, recaindo sua titularidade sobre toda a coletividade, sem qualquer forma de discriminação.

Deste modo, por extravasar a esfera de interesse individual de cada pessoa, mostra-se necessária a intervenção do Estado no sentido de alocar o recurso, influenciando ser o domínio público, o primeiro fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Isto porque cada usuário, indistintamente, no momento de definir e proceder com o seu consumo, não dispõe de informações e não pode analisar o reflexo de sua atuação em relação ao acesso dos demais usuários.

Nesta perspectiva, o Estado se insere como elemento mediador nesta relação, preservando a qualidade e quantidade dos recursos hídricos, de modo a garantir a melhor aplicação e o maior acesso possível minimizando a incidência de conflitos.

Desta forma, a Lei nº 9.433/97 corroborou com o preceito de publicização das águas trazido inicialmente pelos arts. 20, III, e 26, I, da Constituição Federal de 1988, inexistindo a

propriedade privada sobre o referido bem, estando o seu domínio diluído entre União, Estados e Distrito Federal.

Sob este aspecto, Christian Caubet (2004, p.143) destaca que:

A propriedade privada da água já não existe mais na nossa ordem jurídica, no sentido de uma pessoa proclamar-se e agir como proprietária da água que se encontra em seu fundo, quer como corpo d'água, cercado por terras do dono do fundo, quer como curso d'água, proveniente de outro fundo e com destino para um terceiro.

Sob a rubrica do domínio público representa-se o conjunto de bens sujeitos ou pertencentes ao Estado, englobando, num sentido amplo e genérico, tanto os bens das pessoas jurídicas de direito público interno, como também as demais coisas que, em decorrência de sua utilidade coletiva ensejarem a intervenção do Poder Público para sua proteção, dentre elas, a água, classificada como um bem inapropriável, cuja utilização e acesso subordina-se às normas estatais (MEIRELLES, 2000, p. 466).

O domínio exercido pelo Poder Público, neste caso, deve ser entendido como o domínio público eminente, não correspondendo a uma propriedade do Estado, mas sim a um poder político e soberano de regular os bens pertencentes a seu território.

No exercício desta prerrogativa, o Poder Público deve atuar apenas como um gestor, administrando a água no interesse e em nome de toda a coletividade, garantindo seu acesso e distribuição a todos, privando pela racionalidade em seu uso, além de implementar medidas de conservação e recuperação da qualidade e quantidade dos recursos hídricos.

Como conseqüências da classificação das águas como bem de uso comum, Machado (2002, p. 410) menciona os seguintes aspectos:

- a) uma única pessoa, seja ela física ou jurídica, não poderá apropriar-se da água de modo a excluir totalmente os outros potenciais usuários;
- b) a utilização da água não pode traduzir-se em sua poluição ou agressão;
- c) o uso da água não poderá esgotar o próprio bem, devendo a outorga de uso, ser motivada e fundamentada pelo Gestor Público.

Neste sentido, os instrumentos utilizados pelo Poder Público no gerenciamento dos recursos hídricos, como a outorga e a cobrança, não significam meios de se alienar a água, correspondendo apenas a elementos que permitem o exercício de suas funções, regulando o acesso e uso racional, além de garantir fundos para as medidas de prevenção, conservação e recuperação da água.

6. A água como bem econômico

O fato de ser um bem vulnerável, limitado em decorrência de seu mau uso e por sua possibilidade de renovação através do ciclo hidrológico não acompanhar a crescente demanda de suas utilizações, fizeram com que os recursos hídricos se afastassem do status de um bem de acesso livre e passassem a integrar o plano econômico.

Abordando a questão, Pereira (2002, p. 23), discorre que a “definição de bem econômico está baseado nos princípios de escassez de um recurso, que ocorre quando este recurso não tem quantidade suficiente para satisfazer a totalidade da procura”.

Realizada em Dublin, na Irlanda, em 1992, a Conferencia Internacional sobre Água e Meio Ambiente, definiu um conjunto de princípios para as estratégias de gestão das águas assumindo o seu caráter finito e vulnerável (princípio 1) e, ao mesmo tempo, reconhecendo que os recursos hídricos possuem valor em todos os seus usos competitivos, sendo que a falta de atenção quanto a este aspecto, no passado, conduziu à sua utilização prejudicial (princípio 4).

Ao se atribuir um valor econômico aos recursos hídricos, procura-se estabelecer critérios para o seu uso, garantindo a perenidade em seu acesso para as presentes e futuras gerações.

Permite-se, assim, que o usuário identifique o real valor e a repercussão para a sociedade deste elemento natural, de maneira que isto possa incentivar uma mudança de comportamento, no sentido de evitar o desperdício e conscientizar quanto a necessidade de uso racional da água.

Ademais, por servir de fundamento para a instituição do instrumento de cobrança pelo uso da água, sua conceituação como bem econômico permite a obtenção de divisas que poderão financiar as demais atividades no processo de gestão da água.

A consagração deste fundamento da PNRH, reflete a racionalidade imposta pelo princípio poluidor-usuário pagador que rege as políticas de proteção ao meio ambiente e seus recursos, cuja atuação se orienta no sentido de possibilitar a internalização das externalidades negativas do acesso à água, suportando, o usuário, segundo as palavras de Derani “com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização” dos prejuízos provocados.

Segundo relatório realizado no âmbito das Nações Unidas (FARIAS, 2003, p.318):

Al igual que cualquier otro bien valioso, el consumo de agua tiene un costo en términos tanto de desarrollo de los recursos hídricos como de pérdida de oportunidades. El costo del consumo o del desperdicio de esos recursos no desaparece, sino que lo pagan los usuarios o la comunidad en su conjunto, o conduce al agotamiento del capital natural existente.

Deste modo, a utilização do instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, por parte do Poder Público, tem como objetivo garantir a eficiência em sua utilização, induzindo cada usuário a perceber e incorporar, em sua própria esfera patrimonial, o ônus social que seu acesso, via derivação ou captação da água, impõe a sociedade.

Devido a estes fatos, Machado (2002, p. 416) enfatiza que a “valorização econômica da água deve levar em conta o preço da conservação, da recuperação e da melhor distribuição desse bem”. Tal fundamento sofre apenas restrição, quando a modalidade de utilização da água estiver direcionada à satisfação das necessidades básicas do ser humano, haja vista o seu caráter fundamental e o fato deste tipo de uso ser encarado pela Lei como de caráter insignificante.

7. Usos prioritários

A previsão quanto à prioridade estabelecida em favor de usos como o consumo humano e a dessedentação de animais surge como uma necessidade fundamental, tendo em vista o fato da água constituir-se como elemento essencial para a existência de todos os organismos vivos no planeta.

Condicionada aos casos de escassez, a priorização permite, de acordo com o art. 15, V, da Lei 9433/97, a suspensão das outorgas de uso de recursos hídricos que prejudiquem o consumo humano ou a dessedentação de animais.

Cumpra ressaltar que, dentro da concepção de consumo humano, englobam-se apenas os usos direcionados à satisfação das necessidades mínimas de cada pessoa, como o consumo para comer, beber e para a higiene, excluindo-se os outros usos como a recreação por exemplo (MACHADO, 2002, p.417).

Esta proteção oferecida à satisfação das necessidades básicas, através do consumo da água, visa garantir o preceito constitucional da dignidade da vida humana, pois, por ser uma necessidade metabólica do corpo humano, seu consumo caracteriza-se como um direito fundamental, corolário do direito à vida, sendo condição prévia para o exercício de outros direitos fundamentais do homem.

8. Usos múltiplos da água

A proteção quanto à multiplicidade de usos da água é decorrência direta da vasta cadeia de utilidades e de consumidores abrangidos por este recurso, sendo considerado como usuário “toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que faça uso de recursos hídricos que dependem ou independem de outorga”, nos termos do art. 2º, XXIX da Instrução Normativa nº 04/2000 do MMA – Ministério do Meio Ambiente.

A atenção dos dispositivos legais em proporcionar o uso múltiplo das águas já era matéria abrigada no Código de Águas, encontrando embasamento na equidade do acesso à água e na pretensão de se implementar o uso otimizado e equilibrado dos recursos hídricos, de maneira que cada modalidade de uso absorva a menor parcela possível do recurso, permitindo a satisfação de outras necessidades.

No que se refere às distintas modalidades de uso dos recursos hídricos, estas podem ser classificadas entre: uso consuntivo, considerado como aquele uso onde se retira a água de sua fonte natural, causando uma diminuição em sua disponibilidade espacial e temporal (irrigação e uso industrial, por exemplo); e uso não consuntivo, quando a utilização retorna praticamente a totalidade de água usada à sua fonte de suprimento, ocasionando apenas uma modificação temporal em sua disponibilidade, como na navegação e na recreação (MACIEL JR, 2000, p.41).

A defesa dos usos múltiplos da água como fundamento da PNRH, manifesta a intenção da norma em garantir o suprimento ao grande volume de demandas buscando satisfazer toda a diversidade de modos de sua utilização, com o menor custo hídrico possível.

Sendo assim, a proteção à multiplicidade de usos é questão a ser buscada em primeiro plano, através da elaboração dos instrumentos de planejamento, como o Plano de Recursos Hídricos e o enquadramento dos corpos d’água e, posteriormente, por intermédio do instrumento de gestão, como a outorga, afrontando os preceitos da Lei, a permissão de formas de acesso exclusivo ao recurso que acabem por injustamente limitar ou impedir outras formas de utilização.

9. A bacia hidrográfica como unidade de planejamento

Acompanhando a tendência mundial dos sistemas de gestão dos recursos hídricos, a legislação brasileira consagrou a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e atuação do processo de gerenciamento.

Cabe lembrar que a Lei nº 8.171/91, em seu art. 20, já considerava as bacias hidrográficas como “unidades básicas de planejamento do uso, conservação e da recuperação dos recursos naturais”.

A noção de bacia, segundo Colliard *apud* Granziera (2000, p.37), “significa o conjunto constituído por um rio, seus afluentes e mesmo as águas subterrâneas, formando o que se chama de sistema hidrográfico”.

Na realidade, a escolha pela bacia hidrográfica como unidade básica do processo de gestão, decorre da adequação da legislação e da estrutura institucional às condições físico-territoriais do ambiente, trazendo também o planejamento para mais próximo dos interesses envolvidos.

Sendo assim, a implementação do sistema de gerenciamento da água não terá por base os limites administrativos e as fronteiras políticas que delimitam as competências entre União e Estados, podendo ocorrer de uma bacia hidrográfica ocupar o território de dois ou mais Estados.

Além do mais, Rebouças (2003, p. 268) argumenta que, tendo-se os “limites da bacia como o que define o perímetro da área planejada, fica mais fácil fazer-se o confronto entre as disponibilidades e as demandas, essencial para o estabelecimento do balanço hídrico”.

O objetivo visado por este fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos, é permitir a otimização dos usos e a garantia das múltiplas demandas pela água, conhecendo de perto as necessidades e os possíveis conflitos a serem resolvidos, além de permitir um acompanhamento e um monitoramento mais próximo junto ao corpo hídrico.

10. Gestão descentralizada e participativa

O caráter da água como um bem social, indispensável para a realização de variadas atividades, como também para a sobrevivência humana, ampara a previsão de descentralização e da participação nos processos de gestão.

A Constituição Federal de 1988 apregoa o caráter indissociável entre o Poder Público e sociedade na gestão da qualidade do meio ambiente, determinando, em seu art. 225, que as ações de ambos devem convergir para a garantia deste direito para as presentes e futuras gerações.

Deste modo, tal fundamento da PNRH, além de corroborar com os preceitos do Estado Democrático de Direito, permite aos cidadãos o exercício de sua cidadania, servindo como sustentáculo para a criação de novos órgãos no sistema de gestão dos recursos hídricos, como os Comitês de Bacia, que servirão como “parlamento” para as discussões da comunidade a respeito da melhor forma de gerir o recurso.

Descentralizar significa repartir e delegar competências, impondo atribuições para níveis hierárquicos inferiores, enquanto que participar, corresponde ao ato de deixar tomar parte, permitindo uma atuação coletiva nos processos de decisão.

A descentralização, conforme menciona Machado (2002, p. 420), implica na transferência dos poderes tradicionais da União e Estados, para os outros órgãos que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, não sendo permitido aos Conselhos Nacionais e Estaduais administrar diretamente a água.

Em relação à gestão participativa, esta constitui, nos dizeres de Rebouças (2003, p. 270), em um método que permite “aos usuários, à sociedade civil organizada, às Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros agentes interessados a possibilidade de influenciar no processo da tomada de decisão” relativa a investimentos e outras formas de intervenção na bacia hidrográfica em questão.

A implementação deste poder decisório compartilhado implica também no acesso e na divulgação de informações a respeito do recurso, diante do interesse comum que o circunda, permitindo que comunidade, Poder Público e setores usuários possam atuar efetivamente nos processos decisórios.

11. Considerações finais

Após um longo período de desorganização no setor, onde os recursos hídricos estavam sujeitos à regulação efetuada por leis esparsas, carecendo assim, de um sistema próprio de administração, a instituição do Código de Águas, promulgado no ano de 1934, por ser o primeiro instrumento normativo a referir-se especificamente sobre o recurso, consolidou no Brasil o marco inicial do sistema de gestão das águas.

Entretanto, a sistemática imposta pelo mencionando instrumento normativo enfocou seus dispositivos na regulação do aproveitamento dos potenciais hidroenergéticos, visando legalizar as formas de produção de energia elétrica e proporcionar o desenvolvimento

industrial almejado pelo Brasil naquela época, consolidando a situação de um segmento usuário ser responsável pelo controle do uso da água.

Neste sentido, objetivando estabelecer um sistema eficiente, adequado à realidade de escassez e voltado especificamente aos recursos hídricos, a Constituição Federal de 1988 abriu as portas do ordenamento jurídico para a recepção de um modelo próprio de administração das águas, ao prever a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos implementado, efetivamente, após o advento da Lei 9433/97, instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Baseada em princípios adotados na reestruturação da administração da água em outros países e amparada por experiências desenvolvidas com sucesso em nosso país, com a instituição de Comitês de Bacia em certas regiões, a Lei nº 9.433/97 teve o mérito de se estruturar em valores próprios do recurso e de consolidar alguns instrumentos moldados especificamente para o planejamento e gerenciamento das águas.

De um modo geral, constata-se que os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil reconhecem o valor estratégico e a importância da água para a sociedade, manifestando disposições que legitimam a intervenção do Poder Público procurando assegurar a qualidade e quantidade do recurso, orientando a otimização de seu uso.

Destaca-se, ainda, o fato da necessidade de integração e concordância entre os fundamentos descritos visando a correta e eficiente gestão da água, em especial, em relação ao valor econômico da água que deve ser mitigado quando relacionado à satisfação das necessidades básicas do homem erigida como uso prioritário.

No que se refere à participação no processo de gerenciamento dos recursos hídricos, considerando a característica da água como bem coletivo, relacionado a inúmeras atividades humanas e, levando em conta ser a democracia um elemento consolidador da pacificação social, deve-se buscar alternativas que viabilizem um maior acesso, cooperação e contribuição da sociedade, fazendo dos Comitês de Bacias, centros regionais de discussão e informação, voltados para educação e para a tomada de decisões, visando fornecer meios e condições para o efetivo exercício da cidadania ambiental.

Neste prisma, a implementação do almejado modelo democrático de gestão, baseado no debate social e condizente com as condições, econômicas, ecológicas, sociais e geográficas de cada região, depende, substancialmente, do exercício da cidadania por parte da sociedade, compartilhando, efetivamente, em seu desenvolvimento e execução.

6. Referências

CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Disciplina Jurídica das águas doces no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) - USP, São Paulo, 2000.

FARIAS, Paulo José Leite. *A cobrança pelo uso da água no Brasil: integração normativa das dimensões protetivas ética e econômica do meio ambiente*. Tese (Doutorado em Direito) – UFPE, Recife, 2003.

HENKES, Silvana Lúcia. *Gestão dos Recursos Hídricos: Acertos e Erros na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí/SC - Brasil*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - UFSC, Florianópolis, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed., São Paulo: Malheiros editores, 2002.

MACIEL JR. Paulo. *Zoneamento das Águas - Um instrumento de gestão dos recursos hídricos*. Belo Horizonte, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed., São Paulo: Malheiros editores, 2000.

MOREIRA, Maria M. M. Alves. A Política Nacional de Recursos Hídricos: Avanços Recentes e Novos Desafios. In FELICIDADE, Norma et al. *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. São Carlos: Rima, 2001, p.69-75.

PEREIRA, Jaido Santos. *A cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão dos recursos hídricos: da experiência francesa à prática brasileira*. Tese (Doutorado em Engenharia) - UFRGS/IPH, Porto Alegre, 2002.

PINHATTI, Antonio Luiz. *Aspectos conceituais da Gestão de Recursos Hídricos e sua aplicação no caso das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - SP*. Dissertação (Mestrado em Geociências) – UNICAMP, Campinas, 1998.

PIO, A. A Água como fator crítico ao desenvolvimento sustentável. In: THAME, A. C. M. et al. (Org.). *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: IQUAL, 2000, p.227-239.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Proteção dos Recursos Hídricos. In BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *7º Congresso Internacional de Direito Ambiental – Direito, água e vida*. v.1, São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, p. 247-280.

RODRIGUES DA SILVA, Elmo. *O curso da água na história: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos*. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz/ ENSP, Rio de Janeiro, 1998.

SETTI, A. A. *A necessidade do uso sustentável dos recursos hídricos*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

THOMAS, Patrick Thadeu. *Proposta de uma Metodologia de Cobrança pelo uso da água vinculada á escassez*. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.