

Gestão Legal dos Recursos Hídricos dos Estados do Nordeste do Brasil

Paginas Blancas

Yanko Marcius de Alencar Xavier
Nizomar Falcão Bezerra
(Organizadores)

Gestão Legal dos Recursos Hídricos dos Estados do Nordeste do Brasil

Fortaleza, Ceará - 2004

© Copyright – 2004 by Fundação Konrad Adenauer

EDITOR RESPONSÁVEL
Klaus Hermanns

ORGANIZADORES
Yanko Marcíus de Alencar Xavier
Nizomar Falcão Bezerra

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Miguel Macedo

COPYDESK
Vianney Mesquita
REG. Prof. MTE 00489JP

DIAGRAMAÇÃO E CAPA
Larri Pereira

G333 Gestão legal dos recursos hídricos dos Estados do Nordeste do Brasil
/Yanko Marcíus de Alencar Xavier, Nizomar Falcão Bezerra
(organizadores), - Fortaleza Fundação Konrad Adenauer, 2005.
187p. 15x21 cm.

ISBN: 85-7504-080-4

I. Recursos hídricos - Desenvolvimento - Legislação - Brasil, Nordeste
I. Xavier, Yanko Marcíus de Alencar. II. Bezerra, Nizomar Falcão.
III. Konrad-Adenauer-Stifung.

CDD- 343.8130924

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota
60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil
Telefone: 0055 - 85 - 3261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 3261.2164
www.sustentavel.inf.br
e-mail: kas-fortaleza@adenauer.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
GESTÃO LEGAL DOS RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE DO BRASIL	11
ALAGOAS	17
BAHIA	35
CEARÁ	59
MARANHÃO	79
PARAÍBA	97
PERNAMBUCO	111
PIAUI	129
RIO GRANDE DO NORTE	149
SERGIPE	169

Paginas Blancas

Apresentação

A Gestão dos Recursos Hídricos e os desdobramentos decorrentes da abordagem integrada da gestão da água é um tema que merece grande importância no País, especialmente no Nordeste do Brasil pelas limitações de ordem climática a que está sujeita a região. Dimensões até pouco tempo consideradas irrelevantes adquiriram magnitude e expressão no contexto do gerenciamento integrado após a promulgação da Constituição de 1988.

A dimensão institucional, por vezes, tende a ser esquecida ou relegada a segundo plano pela comunidade técnica. Considerando o fato de que profissionais atuantes na área, na sua grande maioria, têm formação acadêmica de engenheiro, estes se tornam hábeis na solução de problemas afetos a esse ramo profissional, esquecendo, portanto dos aspectos de ordem legal, que são os elementos mediadores dos conflitos.

As soluções tecnológicas são essenciais, mas não suficientes. Existem bloqueios, situações de impasse, que têm de ser compreendidas no plano institucional. A gestão integrada dos recursos hídricos tem de conciliar a abordagem tecnológica dos problemas da água, como as de natureza quantitativa e qualitativa, com as de cunho institucional e de tomada de decisões, plano no qual, em última instância, são formuladas as políticas de meio ambiente.

A Fundação Konrad Adenauer caracteriza-se por ser uma instituição que tem alargado horizontes, expandido possibilidades e contribuído para a formação política da sociedade, com denodo ético e elevada compleição social no aperfeiçoamento da consciência política. Desde que a Fundação Konrad Adenauer publicou o livro "Legislação dos Recursos

Hídricos do Nordeste do Brasil - a Gestão do Meio Ambiente", uma série de fóruns para discutir a legislação pertinente acontecem, culminando com a publicação deste livro que constitui o mais denso e profundo estudo da legislação dos recursos hídricos do Nordeste brasileiro.

A política de água não pode ser dissociada das políticas de desenvolvimento socioeconômico e, portanto, requer que sejam tratadas em associação com o conjunto de políticas públicas. Devem ser, a um só tempo, preventivas e reativas. A formulação desintegrada das políticas sociais caracteriza-se por um reconhecimento insuficiente das conseqüências e dos objetivos de cada setor. Portanto existe a necessidade de pensar as políticas de recursos hídricos não como um fim em si mesmas, mas como instrumento ao serviços de políticas de desenvolvimento sociais. Tem-se que tratar a política da água e suas interações com a política de teor agrícola, com o uso do solo, com a saúde pública, com a geração de energia, com o abastecimento etc., enfim, com a transversalidade que leve em consideração os ecossistemas e as estruturas socioeconômicas.

O objetivo maior consiste em assegurar a sustentabilidade dos usos múltiplos dos sistemas hídricos como parte integrante do processo de desenvolvimento do Nordeste.

Desconsiderar o uso múltiplo da água é impedir uma abordagem integral, transversal e articulada, com o uso do solo, que deve ser o cerne do debate. Este é um critério essencial, sobretudo para assegurar a disponibilidade do recurso em longo prazo e que atende o interesse ecológico; a harmonia entre todas as espécies, incluindo o homem, em torno da utilização do recurso, água.

Nessa dimensão, três fatores são essenciais: 1) um sistema de informação acessível e confiável. Sem informação não existe gerenciamento. Não há desenvolvimento sustentável sem sistema de informações. Este, por assim dizer, transversal, é importante para todos os aspectos. Sem informação não há ética e sem ética não há recurso disponível. É impossível saber quem usa o quê e quanto. Não sabemos que impactos tem sobre isto ou aquilo que se usa. Logo, é importante para a economia. É fundamental para a ecologia; 2) a construção de escalas espaciais e horizontes temporais adequados. É uma informação que, embora pareça vaga, permite chamar atenção para que cada problema tem de ser equacionado na escala própria. Se existe um problema de uma região metropolitana, é

nela que deve ser resolvida, embora não seja somente para esta que deve se olhar. Numa dimensão maior, se há um problema de um estado, de uma bacia, deve-se olhar com uma grande flexibilidade para as causas rudimentares e também os horizontes temporais. Estes são importantes também para todos os aspectos, nomeadamente os econômicos; 3) a capacidade de resolução de conflitos entre os usos. Os conflitos sempre existirão ao gerir as águas. A gestão dos conflitos distingue um modelo sustentável daquele não sustentável. É que os primeiros têm formas específicas e transparentes de resolver os dissensos. Já os modelos não sustentáveis têm formas menos específicas ou menos transparentes de solucionar o mesmo problema. Isso é o que distingue uma sociedade mais avançada de uma rudimentar. Não é o fato de se ter mais ou menos problemas. É a forma como se conduzem os processos de negociação, a flexibilidade e a capacidade de adaptação das políticas.

As políticas públicas não podem e não devem ser engessadas para todo o sempre. Devem existir mecanismos de atualização e renovação que assegurem alguma adequação à dinâmica social e econômica que é muito intensa na nossa sociedade contemporânea, sem, contudo, impedi-la que seja incorporada como cultura da população, o que representará letra morta se assim não for.

É preciso realçar a comunicação e o desenvolvimento de uma cultura da água. Esse critério é importante para que todos falem a mesma linguagem, embora movidos por interesses diferentes. Os diversos atores têm que perceber essa linguagem comum. Supõe-se compreendido o que os interesses difusos representam. Isso é natural e desejável. Logo, no espaço da solução dos conflitos, temos que compreender a linguagem do outro e, portanto, uma cultura da água que passe por ações, deformações e sensibilizações, com a capacitação dos próprios usuários, Participação daqueles que a usam nos processos de decisão. A água é um bem comum e serve a todos. Com efeito, é importante que todos tenham um espaço para emitir sua visão sobre o contexto, um lugar para a reciprocidade.

Além de tudo, temos de promover a capacitação e o fortalecimento das instituições e dos usuários com melhores recursos tecnológicos, mais qualificados bens humanos, melhor capacidade de usar a água por parte de todos, dos poderes públicos e dos usuários, o que também distingue aquelas duas sociedades a que nos referimos anteriormente.

Num esforço de codificação de uma sociedade sustentável, apresentamos este livro como o que de melhor existe para compararmos modelo e sociedade nordestina, mediante uma grelha que permite uma análise qualitativa e, eventualmente, com algum esforço suplementar, uma teia de análise quantitativa dos recursos hídricos do semi-árido nordestino.

Esse critério de comparação sistemática da legislação dos recursos hídricos do Nordeste do Brasil constatou que as raízes históricas, culturais e institucionais determinam mais o modelo da gestão do que a própria realidade geográfica.

Considerando que a nossa legislação tem um profundo ranço europeu, as análises em última instância transitam por duas grandes tradições jurídicas e culturais daquele Continente. Uma tradição é a de origem latina do Direito Romano que depois, ao longo dos anos, foi consumada nos códigos napoleônicos. Exemplos claros dessa tradição estão expostos naqueles artigos que privilegiam fortemente a intervenção dos poderes públicos. A água começa por ser considerada "coisa de ninguém". Se não é "coisa de ninguém", então é coisa pública. E se é assim, então é de domínio público. A outra abordagem que temos da água, que é própria dos países de cultura germânica, da cultura do norte da Europa, em geral, também é da cultura céltica. É uma cultura que tende a privilegiar o patrimônio comum. O fato de dizer que a água não é de ninguém, logo remete para os poderes públicos que a devem gerir. Enfatizam a idéia de dizer que a água é da comunidade, de seus usuários, daqueles que precisam dela. É um patrimônio comum e, portanto, deve prevalecer uma gestão comunitária. Nosso marco legal funde e consolida a impureza dos modelos, o que é bom.

Yanko Marcius de Alencar Xavier

Doutor em Direito pela Universität Osnabrück/Alemanha
Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN
Coordenador do Programa de Recursos Humanos em Direito do
Petróleo e Gás Natural da UFRN

Nizomar Falcão Bezerra

Engenheiro agrônomo com mestrado em Agronomia - Fitotecnia -
Especialista em Irrigação pela Universidade Federal da Paraíba em
Gestão Pública pela Universidade Estadual do Ceará.

Gestão legal dos recursos hídricos do Nordeste do Brasil

Yanko Marcius Alencar de Xavier

A escassez de água afeta desde épocas remotas inúmeras sociedades. O homem, mesmo com todo o avanço tecnológico, ainda não conseguiu se prevenir ou evitar as conseqüências da seca. Pelo contrário, a água se torna cada vez mais escassa, principalmente em decorrência da falta de racionalidade na sua utilização.

A destruição do meio ambiente impõe às sociedades contemporâneas a reconsideração dos seus valores. Surgem, assim, conceitos como sustentabilidade, racionalização dos recursos ambientais e gestão ambiental, dentre outros.

No texto *Nosso Futuro Comum*, apresentado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento este também conhecido como *Relatório Brundtland*,¹ utiliza pela primeira vez a expressão “desenvolvimento sustentável”.

Para o *Relatório Brundtland*, desenvolvimento sustentável é o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações satisfazerem as suas necessidades”, ou seja, um desenvolvimento que respeite os limites físi-

1: O *Nosso Futuro Comum* é o documento publicado em 1982 e mais conhecido como *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas e presidida por Gro Brundtland, primeira-ministra da Noruega.

cos dos ecossistemas, de modo que haja produção e crescimento, mas sem chegar ao nível de esgotamento ou destruição do meio ambiente, sob pena de as gerações futuras enfrentarem enormes problemas para viver neste planeta. Este é, todavia, um conceito ainda muito recente e de implantação difícil, pela necessidade de mudanças de hábitos e comportamentos das populações.

O meio ambiente apresenta, cada vez mais, sinais contundentes de esgotamento. É essencial a busca de uma relação do ser humano com ele, ou toda a vida - inclusive simbônteca do homem - estará ameaçada. O meio ambiente não se limita apenas aos aspectos físicos, pois envolve as relações que as sociedades estabelecem, interagindo com ele na construção da cultura peculiar e singular de cada povo, refletindo-se na dança, música, alimentação, produção científica, política, numa relação dinâmica e plural na qual o homem vai construir e reconstruir o espaço em que vive e ao mesmo tempo é formado por estas relações.

O homem utiliza os recursos naturais, desde os tempos mais remotos, como se eles fossem infinitos. A água, como todos sabemos, além de ser um recurso escasso, está seriamente comprometida pela poluição e pelo desperdício. Pensando nossa situação em termos de água potável, o estado não parece animador. No mundo, de toda água existente, somente 1% dela é próprio para o consumo. Desse montante de água potável, boa parte se encontra no Território brasileiro. A abundância hídrica em água potável, porém, encontra-se ameaçada pelo uso descontrolado e danoso desse recurso. Lançamento irregular de esgotos e detritos, construção de poços ilegais, falta de saneamento básico, descontrole e conflitos no uso de um mesmo corpo d'água ajudam a piorar a situação. O que devemos fazer? Elaboram-se variadas respostas e programas de ação no Brasil, mas uma que se sobressai e é capital na construção do futuro é a proteção e gestão legal dos recursos hídricos.

A proteção dos recursos hídricos no Brasil, a partir de uma gestão dos mananciais, é um passo de amadurecimento da nossa adolescente consciência ambiental, vivendo os dramas e conflitos próprios da idade. Na verdade, a Constituição Federal de 1988 é a primeira pedra da edificação no nosso sistema jurídico de uma proteção ampla e

integrada do meio ambiente, tirando de vez a placa de frente da natureza onde esta escrita a expressão “propriedade privada” para substituí-la pelo anúncio “dever de proteção de todos”. A Constituição Federal, no seu art. 225, situou em termos jurídicos a responsabilidade de cada um pelos elementos formadores do meio ambiente, bem de todos, na sua preservação para as gerações presentes e futuras.

Essa consciência é recente. Até bem pouco tempo, a água, como outros recursos da natureza, era tratada sob o ângulo da propriedade. Tanto o Código Civil de 1916 quanto o Código de Águas trataram da água como uma coisa que se possui, se detém, se aliena, nos moldes clássicos do Direito das Coisas; direito de vizinhança, propriedade pública e privada, concessão de energia elétrica; nada de preocupação ambiental. Como já expressamos, o marco da mudança de mentalidade é a Constituição de 1988, pois acaba com o aspecto privativo do meio ambiente, afirmando ser ele um bem de uso comum.

Seguindo os passos dessa consciência ambiental aberta pela Constituição de 1988, foi promulgada, no dia 08 de janeiro de 1997, a Lei Federal n.º 9.433, também conhecida como a Lei das Águas.

De acordo com a Constituição Federal, cabe privativamente à União legislar sobre águas (art. 22, IV), de modo que a Lei de Águas é assim, o espelho que serve de modelo às legislações estaduais sobre o assunto.

A Lei das Águas circunscreve um tratamento eminentemente protetivo desse recurso. A água não é mais tratada como bem privado, mas bem público. Por outro lado, a lei não faz vistas grossas ao problema da escassez com essa afirmação, pois declara a água como bem de valor econômico, o que serve de base a um instrumento importante da atual gestão hídrica: a outorga de uso de recursos hídricos, conferindo ao mesmo tempo proteção e racionalidade às diversas possibilidades de uso de um corpo d’água, conforme o seu enquadramento.

A gestão de recursos hídricos foi abordada de forma bastante bem-sucedida pelo legislador. Em primeiro lugar, novamente de olho no dispositivo constitucional que comete a proteção do meio ambiente como dever de todos, a gestão das águas deve ser feita de forma descentralizada, congregando as diversas esferas do Poder Público envolvidas no sistema de recursos hídricos e meio ambiente. Em segundo

lugar, a gestão integra também a sociedade, tanto no que se refere aos usuários de água quanto às comunidades afetadas pelos problemas hídricos. E, é claro, como toda gestão precisa de objetivos e diretrizes, a Lei das Águas estabelece o Plano de Recursos Hídricos como documento responsável por conter as metas de ação necessárias para o bom manejo do produto.

Nesse cenário de proteção legal, por que devemos tratar da gestão legal dos recursos hídricos no Nordeste? A primeira resposta está no amplo debate que a sociedade tem dedicado ao tema nos últimos tempos. Nesse sentido, a Fundação Konrad Adenauer desenvolve um trabalho contínuo de fomento de pesquisa sobre o assunto. A presente pesquisa, fruto de parceria com o Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, teve um objetivo bastante determinado: avaliar o papel da legislação na gestão hídrica, considerando a realidade de cada estado nordestino, enfatizando-se a importância da legislação, dos instrumentos disponíveis e da eficácia desses instrumentos para a realidade regional estudada. Com esse intuito, foram selecionados nove alunos do Curso de Graduação em Direito da UFRN para, sob nossa orientação, produzirem um estudo sobre a realidade da gestão legal de cada estado nordestino, enfatizando as implicações jurídicas, políticas e sociais da temática.

A segunda resposta que induz a esse estudo é o problema da escassez, a qual já não é somente aquela bem conhecida pelo homem do sertão, mas, é também a que se torna visível pouco a pouco nas grandes cidades nordestinas, unindo pela primeira vez os homens da zona rural e da capital numa questão comum e preocupante em face do avanço da ocupação humana e da falta, muitas vezes, de planejamento.

Em termos legislativos, a resposta a indagar é como os estados nordestinos podem proceder na proteção dos seus mananciais. Buscando-se uma solução, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 outorgou aos estados, no seu art. 23, a competência para a proteção do meio ambiente, ao passo que, também nos parágrafos terceiro e quarto do art. 24 da CF, temos a competência suplementar, na qual os estados estão autorizados a complementar a legislação federal, ou mesmo a disciplinar toda a matéria, no caso de lei federal sobre o assunto ainda não existir.

Então, podemos traçar alguns pontos da ação legislativa da gestão hídrica nos estados do Nordeste: o seu modelo é a Lei das Águas, com esta não podendo conflitar; o papel dessa legislação é suplementar a lei federal; a lei estadual delinea a proteção dos recursos hídricos estaduais, notadamente no tocante à regulamentação da outorga de uso de água e do plano de recursos hídricos: a lei estadual deve prover instrumentos que levem em conta a realidade regional a que deve estar atinada a gestão hídrica.

Nos últimos anos, os estados nordestinos editaram leis sobre recursos hídricos, alguns se adiantando à edição da lei das águas. Alguns estão bastante ativos, tendo uma grande produção legislativa sobre a matéria, como os Estados de Pernambuco e do Ceará, enquanto outros se apresentam ainda bastante tímidos, como o Maranhão. A realidade de cada estado, ainda que compartilhando da seca no sertão semi-árido nordestino, apresenta-se de forma diversa. Voltando às paragens maranhenses, o Estado apresenta boa quantidade de recursos hídricos, enquanto que a Paraíba não conta com rios perenes, tendo 90% da sua área encravada no clima semi-árido.

Daí podemos perceber que cada Estado configura uma situação, um mundo com suas peculiaridades para a gestão hídrica. Em Pernambuco, a degradação dos mananciais de água e o atual estágio de racionamento são problemas prementes para a gestão legal dos recursos hídricos. O Rio Grande do Norte tem o problema do rio Pitimbu e da construção irregular de poços, como problemas vitais no abastecimento de água da Grande Natal. Na Bahia, faz-se necessária a proteção do rio São Francisco. No Maranhão e no Piauí, a proteção das águas da região deslumbrante do delta do Parnaíba. No Ceará, faltam recursos hídricos subterrâneos.

Cada estado é uma situação diversa. É necessário que a legislação deles esteja apta a proteger a realidade e avançar para o futuro, única moradia certa nossa, mas incerta quanto às boas ou más condições de vida.

Pensar a gestão legal dos recursos hídricos, portanto, não é, como na retórica usual, “um convite a um desafio”, mas uma urgência, uma necessidade.

Paginas Blancas

Alagoas

Flávio Henrique Rodrigues Carneiro

Aluno do Curso de Graduação em Direito da UFRN
Bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

A água já esta no centro das atenções mundiais nesses primeiros anos do século XXI, seja por causa dos índices de qualidade ou pela quantidade de demanda. Esta atenção especial para com os recursos hídricos decorre do desenvolvimento do mundo que foi, aos poucos, mas ininterruptamente, estabelecendo mudanças nos regimes das águas mediante a ocupação dos solos e de usos diversos desse recurso.

A lei de direito da água do Brasil é o Código de Águas, de 10 de julho de 1934, ainda considerada como um texto modelar do Direito brasileiro.

A Constituição nacional em vigência muito pouco modificou o texto do Código de Águas. Uma das poucas alterações feitas foi a extinção do domínio privado deste bem, previsto em alguns casos naquele antigo diploma legal. Todos os corpos d'água, a partir de outubro de 1988, passaram a ser de domínio público.

A Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, criou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e atribuiu à Secretaria de Recursos Hídricos a função de sua secretaria executiva. No processo previsto na lei, a admi-

nistração dos recursos hídricos passa a ser descentralizada, contando com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade.

Trata-se de uma lei atual, avançada e importante para a ordenação territorial, em seu sentido mais amplo, caracterizada por uma descentralização de ações, contra uma concentração de poder.

O texto proclama os princípios básicos praticados hoje em todos os países que avançaram na gestão de recursos hídricos.

Nesse contexto, o presente capítulo tem por objetivo a análise da legislação que trata dos recursos hídricos do Estado de Alagoas. Para isso, o texto foi estruturado de modo a facilitar a compreensão do atual estágio dos recursos hídricos da Unidade federativa sob análise.

Assim, realizou-se inicialmente a caracterização dos recursos hídricos no Estado de Alagoas, descrevendo sua hidrografia, com as bacias hidrográficas que compõem o recorte hídrico do Estado, e a apresentação das dificuldades socioeconômicas enfrentadas por este.

O segundo momento do trabalho foi dedicado à análise da legislação estadual de recursos hídricos e sua importância para a efetiva proteção deste bem fundamental para a sobrevivência do ser humano. Foram selecionados alguns aspectos que se considera de maior relevância como objeto do presente estudo: a política e o gerenciamento estadual de recursos hídricos a cobrança e outorga pelo uso dos recursos hídricos, e a estrutura estatal alagoana no concernente à gestão desses bens.

2 Caracterização dos recursos hídricos do Estado e questões relevantes na sua gestão

O Estado de Alagoas encontra-se localizado na região Nordeste do Brasil, vizinho aos Estados de Pernambuco, Bahia e Sergipe. Seu território tem uma área de 27.731 km², correspondendo a menos de 0,5% do total do Brasil e a 1,8% do Nordeste. É privilegiado em termos de dotação de recursos naturais. A área do polígono das secas, mesmo contemplando 52% do terreno do Estado e 35% de sua população, é uma das menores do Nordeste.

As demais superfícies do Estado são revestidas de um mosaico

edafoclimático cortado por uma rica base hidrográfica, com expressivo potencial para a agropecuária e o turismo.

Além do rio São Francisco, que é o marco fronteiro com o Estado de Sergipe, numa extensão de mais de 200 km, com múltiplas utilidades - de abastecimento de água, aquíicultura, irrigação, navegação, geração de energia e vias de comunicação - o Estado dispõe de potente sistema hídrico formado por cursos permanentes e outros menores e intermitentes, além de dezenas de lagoas concentradas no litoral, formando paradisíacos ecossistemas com grande potencial para a exploração do ecoturismo.

A região úmida, com toda a sua frente leste banhada por 230km de oceano, circunda cerca de 60% da área total de Alagoas com solos de elevada fertilidade natural, onde predomina o cultivo da cana-de-açúcar, acoplado ao complexo sucroalcooleiro e o cultivo do coco, e constitui um ativo econômico com as condições de contribuir, decisivamente, para a alavancagem, a médio prazo, para a mudança do perfil da economia alagoana.

2.1 Caracterização das bacias hidrográficas do Estado de Alagoas

O Estado de Alagoas está dividido em duas grandes bacias, segundo a classificação do DNAEE (1996): a do rio São Francisco e a do Atlântico Sul, trechos norte e nordeste; deste modo, perfaz um total de 44 bacias hidrográficas, segundo divisão apresentada no estudo *Enquadramento e Classificação de Bacias Hidrográficas de Alagoas* (1979).

Mediante a importância desta divisão para o gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de Alagoas, são descritas as bacias hidrográficas delimitadas nas subseções.

2.1.1 Bacia do rio São Francisco

Ao longo de seu curso, as águas do rio São Francisco são utilizadas para suprir diversas necessidades, como a geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento de água, diluição de efluentes, navegação, recreação e pesca. Motivos que originaram a implantação de obras ao

longo de sua calha ensejaram atividades economicamente produtivas nas proximidades de suas margens. Em Alagoas, destacam-se a implantação da usina hidroelétrica de Xingó, bem como os projetos de irrigação, como o perímetro irrigado de Moxotó. A usina foi projetada para atender 800 hectares mediante um sistema de adução que nasce no reservatório de Moxotó.

A Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) mantém registro das precipitações diárias em postos na bacia do São Francisco, em Alagoas, como Piranhas, Pão de Açúcar e Traipu. Nestes postos, também são medidas a vazão e a cota do rio São Francisco.

Uma grande parte dos rios do Estado de Alagoas é de tributários do rio São Francisco. Eles são temporários, caracterizando-se por violentas enxurradas torrenciais nos períodos chuvosos.

Dentre os seus principais rios, destacam-se os rios Marituba, Traipu, Ipanema, Capiá e Moxotó (Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas).

2.1.2 Bacias do Atlântico Sul-trechos norte e nordeste

A bacia do Atlântico em Alagoas compreende uma área de aproximadamente 15.000 km² e seus rios são de caráter perene, dada a constante umidade proveniente do oceano. O regime dos rios do Atlântico é predominantemente torrencial, com enxurradas durante os períodos de outono e inverno.

Entre estas bacias, destacam-se as dos rios Mundaú, Paraíba e Coruripe. As bacias dos rios Mundaú e Paraíba estão localizadas na região central do Estado de Alagoas e têm suas cabeceiras no Estado de Pernambuco. O rio Mundaú deságua na lagoa homônima. O rio Paraíba deságua na lagoa Manguaba. O rio Coruripe tem uma extensão de 336 km e desemboca no Atlântico perto da cidade de Coruripe, ao sul de Maceió.

Seus principais rios são Persinunga, Salgado, Manguaba, Camaragibe, Santo Antônio, Mundaú, Paraíba e Coruripe (Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas).

O uso predominante do solo está dedicado à atividade sucroalcooleira. Em menor escala, culturas de milho, algodão, banana, mandioca e feijão e campos dedicados à criação de gado.

A expansão da fronteira agrícola e a conseqüente utilização intensiva dos solos, manejada de forma inadequada, contribuem para a erosão e o carreamento de material para os cursos d'água destas bacias. Especialmente nas lagoas, o assoreamento altera a batimetria dos corpos d'água.

2.2 Caracterização das questões relevantes na gestão dos recursos hídricos

Alagoas é o Estado com maior densidade de recursos naturais em relação aos demais do Nordeste. A sua área úmida, que supera a do semi-árido - que, mesmo sofrendo os reflexos das secas periódicas, é sede da mais importante bacia leiteira - tem grandes possibilidades de expansão. A Zona da Mata, apesar da crise por que passa o setor sucroalcooleiro, tem potencialidades para promover o desenvolvimento sustentável com base na reestruturação produtiva do seu parque industrial e de sua agricultura. Nesse mosaico edafoclimático, pode-se ampliar o agronegócio sucroalcooleiro com vistas a fabricar outros produtos: açúcar líquido, glutex, açúcar natural (orgânico), energia elétrica, bagaço hidrolizado, cana certificada socioambientalmente, com selos que garantam as novas qualidades anunciadas com as condições de inserção competitiva, inclusive no Exterior.

Ademais, é possível, em conformidade com a lei, promover a reforma agrária nas terras improdutivas, ocupando esses espaços com explorações frutícolas, bovinocultura de leite, produção de aves e ovos e atividades não agrícolas e contribuir para ensejar trabalho e renda, além de ajudar na fixação do homem no campo.

O agronegócio fumageiro precisa ser dinamizado no sentido de aumentar o valor agregado com a melhoria da qualidade do produto e sua diversificação. Esta atividade poderia, inclusive, ultrapassar as fronteiras da atual região fumeira em direção às áreas mais úmidas com novas possibilidades de rentabilidade da cultura.

Levando-se em consideração a quantidade e qualidade das águas interiores, principalmente na bacia do São Francisco, pode-se expandir a aqüicultura associada ao cultivo de arroz, com grandes possibilidades da oferta de 10 mil empregos diretos e indiretos, com o apoio das prefeituras, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Fran-

cisco - CODEVASF e os aportes financeiros do BNDES, Banco do Nordeste e Banco do Brasil.

O Estado de Alagoas, com as potencialidades de que dispõe, sobretudo no litoral e no curso do rio São Francisco, tem possibilidade de expandir de forma importante as atividades turísticas. Neste aspecto, Alagoas se diferencia de outras unidades da Federação: praias de águas azul-esverdeadas e piscinas naturais, recifes de corais, lagoas naturais, o rio São Francisco e suas barragens, coqueiros, culinária com base em frutos do mar, bordados, rendas e folclore. Alagoas implantou nos últimos 20 anos expressiva rede hoteleira, que conta atualmente com 10.800 leitos. Deste total, 7.800 localizam-se em Maceió.

O quadro dos indicadores econômicos e sociais analisado mostra a magnitude dos problemas e das dificuldades que o Estado terá que enfrentar nos próximos anos, destacando-se entre os mais importantes: a urbanização fundada no desenvolvimento sustentável, para a viabilização da infra-estrutura física e social voltada para atender essa população, e a estruturação da economia rural, criando condições para o aumento da produção, da produtividade e da renda da população e, sobretudo, aumentando a capacidade do setor agrícola de criar e manter oportunidades de ocupação produtiva, reduzindo o êxodo rural.

3 A legislação estadual de recursos hídricos: instrumento da gestão dos recursos hídricos e busca de soluções na realidade regional

3.1 Política e gerenciamento estadual dos recursos hídricos

A Política Estadual de Recursos Hídricos, a exemplo da que foi traçada para o âmbito federal, visa a assegurar o controle do uso da água e de sua utilização, em quantidade, qualidade e regime satisfatórios, por seus usuários atuais e futuros e baseia-se nos seguintes fundamentos: 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 de recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; e) a

bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e o disciplinamento do uso da água; f) a gestão dos recursos hídricos é descentralizada, participativa e integrada, com o concurso do Poder Público, dos usuários e das comunidades; g) o reconhecimento dos recursos hídricos como instrumento indutor do desenvolvimento socioeconômico do Estado; h) compatibilização entre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os planos de desenvolvimento econômico do Estado, da União e dos municípios; i) adequação dos recursos hídricos das regiões áridas e semi-áridas ao desenvolvimento econômico e social local; j) estabelecimento de sistemas de irrigação harmonizados com a conservação do solo e da água.

Na execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, todas as ações terão como objetivo maior a garantia, à atual e às futuras gerações, da necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização de forma racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a busca da prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

O Estado poderá articular-se com a União e/ou estados vizinhos tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, além de poder promover parcerias com os municípios por meio dos comitês de bacia hidrográfica, com a finalidade de promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos.

3.2 Outorga de uso e cobrança pelo uso de recursos hídricos

A outorga, cujo significado é consentimento, beneplácito, é um instrumento da gestão que objetiva garantir o controle quantitativo dos usos dos recursos hídricos, ao mesmo tempo em que garante o efetivo exercício do direito, do usuário, de acesso a esses recursos. As outorgas estão condicionadas às prioridades de uso estabelecidas nos planos diretores de recursos hídricos, e devem respeitar a classe em que o corpo

d'água estiver enquadrado, além da manutenção, quando for o caso, das condições para o transporte aquaviário. Além disso, a outorga não pode ser expedida, se deste ato decorrer prejuízo para os chamados usos múltiplos da água, consoante a vocação da bacia ou região hidrográfica.

A experiência mostra que as outorgas têm a faculdade de reduzir, ou mesmo eliminar, conflitos. A filosofia por trás desta afirmação se apóia no fato, já constatado, segundo o qual os usuários competidores estão sempre mais próximos de um conflito somente quando não há ordem no setor. Ora, o ato de outorga é o primeiro indício dessa ordem, dado que tem a propriedade de alertar os usuários e demais interessados para a existência de um árbitro para os problemas, árbitro este que desempenha a sua função com critérios bem definidos, aplicados a todos indistintamente.

No Estado de Alagoas, a outorga de direito de recursos hídricos está disciplinada no Decreto Estadual nº 06, de 23 de janeiro de 2001, e tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água (art. 3º).

De acordo com o art. 5º do referido Decreto, estão sujeitos ao regime da outorga os usos seguintes: I) a derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo hídrico, para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; III) lançamento em corpo hídrico de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV) o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água de um corpo de água, inclusive a execução de obras ou serviços que configurem interferência e impliquem alteração do regime, da quantidade ou da qualidade da água existente em um corpo hídrico superficial ou subterrâneo.

Essa enumeração está em harmonia com os preceitos relativos à outorga de uso de recursos hídricos, expressos na Lei federal 9.433/97 e na Lei estadual 5.965/97.

A expedição de outorga de direito de uso de recursos hídricos para aproveitamento de potenciais hidrelétricos, de que trata o inciso IV, art. 5º, do Decreto 06/2001, será feita pela Secretaria de Estado de Recursos Hídricos e Irrigação – SERHI, em articulação com a Agência

Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, e caberá à SERHI decidir sobre a viabilidade da outorga solicitada, avaliando o impacto da inserção do aproveitamento hidrelétrico na bacia hidrográfica, considerando a disponibilidade hídrica e a eventual mudança de regime fluvial e seus possíveis efeitos nos demais usuários e usos da bacia hidrográfica.

Independem de outorga os usos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, além daquelas derivações, captações, lançamentos e acumulações de água consideradas insignificantes².

A lei estabelece que é considerado insignificante o uso de recursos hídricos para o atendimento das necessidades básicas, como higiene, alimentação e produção de subsistência, em unidade residencial unifamiliar, em local onde não haja sistema de abastecimento público.

A outorga deverá observar os planos de recursos hídricos³. Enquanto não forem aprovados os planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas do Estado de Alagoas, todavia, a outorga obedecerá aos critérios gerais estabelecidos pela legislação federal e pela legislação estadual.

No tocante ao procedimento administrativo da outorga, o decreto regulamentador estabelece que, no Estado de Alagoas, a outorga do direito de uso de recursos hídricos efetivar-se-á por meio de resolução do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. O requerimento de outorga do direito de uso de recursos hídricos far-se-á ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos e será instruído com as seguintes informações: a) identificação do requerente; b) localização geográfica do ponto de captação, lançamento ou estrutura hidráulica, incluído o nome do corpo hídrico; c) especificação dos tipos de usos previstos para a água; e d) comprovação do recolhimento dos emolumentos de registro da outorga.

2: Art. 8º Independem de outorga:

- I - o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, respeitado o item IV, deste artigo;
- II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, tanto do ponto de vista de volume quanto de carga poluente, a critério do órgão competente;
- III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes, a critério do órgão competente;
- IV - captação de água cuja vazão de exploração recomendada não exceda mil litros por hora.

3: Art. 11. A outorga deverá observar os planos de recursos hídricos e, em especial:

- I - as prioridades de uso estabelecidas;
- II - a classe em que o corpo hídrico estiver enquadrado, em consonância com a legislação ambiental;
- III - a preservação dos usos múltiplos previstos;
- IV - a manutenção das condições adequadas ao transporte aquíviário, quando couber.

A critério da SERHI, poderão ser exigidos documentos ou esclarecimentos complementares àqueles estabelecidos por esse decreto e o requerimento só será apreciado após o recolhimento dos emolumentos do registro ou da outorga.

A outorga de que se trata se fará por prazo não superior a trinta e cinco anos, a critério do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ouvido o Comitê da Bacia Hidrográfica, podendo ser renovada por prazo igual ou inferior.

O outorgado interessado em renovar a outorga deverá apresentar requerimento à SERHI no prazo de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao termo final da outorga. O pedido de renovação somente será atendido se forem observadas as normas, critérios e prioridades vigentes à época da renovação, nos termos do Decreto nº 06/2001 e da legislação aplicável.

O usuário que pretender transferir a outorga de direito de uso de recursos hídricos deverá comunicar previamente à SERHI para que obtenha sua anuência. O pedido de transferência somente será atendido se forem observadas as normas, critérios e prioridades vigentes à época da transferência, bem como as mesmas condições da outorga original, nos termos do Decreto nº 06/2001 e da legislação aplicável.

A outorga no Estado de Alagoas poderá ser suspensa pelo poder outorgante, parcial ou totalmente, sem qualquer direito de indenização ao usuário, nas seguintes circunstâncias: a) necessidade de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; b) necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental; c) necessidade de serem atendidos os usos prioritários, de interesse público, para os quais não se disponha de fontes alternativas; d) necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo hídrico; e e) no caso de ser instituído regime de racionamento de recursos hídricos.

Já o fim da concessão dar-se-á, sem qualquer direito de indenização ao usuário, nas seguintes circunstâncias: a) ausência de uso por três anos consecutivos; b) morte do usuário; c) liquidação judicial ou extrajudicial do usuário, no caso de pessoa jurídica; d) término do prazo de validade de outorga sem que tenha havido tempestivo pedi-

do de renovação; e e) indeferimento ou cassação da licença ambiental, ou, nos casos previstos na legislação, após emitida a outorga, não tiver sido dada entrada no processo de licenciamento ambiental.

No caso de ocorrência das situações previstas nos itens “b” e “c” e na forma da lei, os interessados em prosseguir na utilização do direito poderão apresentar sua solicitação ao poder outorgante e este poderá transferir aos legítimos interessados o direito de utilização de recursos hídricos até o final do prazo originário.

A fiscalização das disposições legais que regem a outorga será exercida pela SERHI, por meio de seus agentes ou de entidades a que delegar o gerenciamento dos recursos hídricos estaduais. No exercício da ação fiscalizadora, ficam assegurados aos servidores ou agentes credenciados o acesso a todos os documentos referentes à outorga e a entrada e permanência, pelo tempo que se fizer necessário, em estabelecimentos públicos ou privados.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, apresentada como um dos instrumentos tanto da Política Nacional de Recursos Hídricos como da Política de Recursos Hídricos do Estado de Alagoas, tende a provocar uma racionalização do consumo porque o desperdício que se praticava antes da implementação da cobrança, com esta, passa a ser contabilizado como um prejuízo.

A cobrança deve ser praticada por intermédio de preços ditos módicos, ou seja, mediante valores cuja repercussão sobre os preços dos produtos finais para os quais a água serve de insumo não chegue a níveis inaceitáveis. Além de levar em conta a capacidade de pagamento do usuário, deve ela também considerar a disponibilidade hídrica local, a finalidade a que se destina, além do consumo efetivo por parte do usuário.

No modelo brasileiro, os comitês de bacias hidrográficas têm como uma de suas atribuições definir os valores da cobrança, com base em preços unitários e limites máximos e mínimos estabelecidos.

Os valores-limites serão estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no caso de corpos d'água de domínio da União, ou pelos governos estaduais, para as águas sob seu domínio.

O Estado de Alagoas disciplinou a cobrança pelo uso dos recursos hídricos na própria Lei nº 5.965/97, em seus artigos 27 a 32.

No artigo que enumera os objetivos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, a lei em comento foi além do rol apresentado pela legislação nacional dos recursos hídricos. Os três primeiros incisos dos dois diplomas são idênticos⁴.

O artigo 31, da lei dos recursos hídricos no Estado de Alagoas, estabelece que o cálculo do custo da água para efeito de cobrança pelo seu uso observará: a) a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo d'água objeto do uso; b) as características e o ponto de utilização; c) as prioridades regionais e das bacias hidrográficas; d) as funções - natural, social e econômica; e) a época da retirada; f) o uso consuntivo; g) o valor relativo da vazão comprometida e da vazão retirada em relação às vazões de referência para o licenciamento; h) o nível de quantidade e da qualidade de devolução da água, desde que limitado pela legislação em vigor; i) a disponibilidade hídrica local; j) a necessidade de reservar; k) o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas; l) as condições socioeconômicas do usuário; m) o princípio da tarifa progressiva com o consumo.

A aplicação dos recursos se dará em base participativa, descentralizada e integrada, segundo o Plano de Recursos Hídricos referente a cada bacia hidrográfica, com o objetivo de evitar o desperdício e promover o tratamento e o uso adequado das águas, assim como a qualidade do meio ambiente como um todo⁵.

4: Art. 27 A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos diretores de recursos hídricos.

IV - disciplinar a localização dos usuários, buscando a conservação dos recursos hídricos de acordo com a sua classe de uso preponderante;

V - incentivar a melhoria dos níveis de qualidade dos efluentes lançados nos corpos d'água;

VI - promover o gerenciamento das bacias hidrográficas onde foram arrecadados os recursos financeiros.

5: Art. 32 Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I- no financiamento de estudos, programas, acertos e obras incluídas em Plano Diretor de Recursos Hídricos;

II- no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo de órgão e entidades do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

§ 1º - A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitado a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado.

§ 2º - Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

De acordo com a Lei nº 5.965/97, o lançamento de efluentes urbanos e industriais, para os fins de diluição e transporte, também será objeto da cobrança pelo uso dos recursos hídricos⁶. Daí por que se costuma afirmar que a cobrança pelo uso da água é capaz de produzir, juntamente com outros resultados, a melhoria dos efluentes descartados nos corpos d'água.

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos

A lei 5.965/97 estruturou o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Estado de Alagoas, com o objetivo de coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos no Estado de Alagoas; implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Este sistema é composto por um órgão deliberativo e normativo central do Sistema - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; um órgão coordenador do Sistema - a Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas; um órgão gestor vinculado à estrutura da Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas; uma unidade executora do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, estabelecida por decreto do Poder Executivo; órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica: os comitês de bacia hidrográfica; órgãos executivos e de apoio aos comitês de bacia hidrográfica: as agências de água.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, criado pelo Decreto nº 37.784, de 22 de outubro de 1998, integrante da estrutura da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, é o órgão de deliberação coletiva, consultivo e normativo, encarregado da formulação e acompanhamento da execução da política de conservação, preservação, utilização e aproveitamento dos recursos hídricos no Estado de Alagoas.

6: Art. 31, § 1º. No caso de utilização dos corpos d'água para diluição, transporte e assimilação de efluentes, os responsáveis pelo lançamento ficam obrigados ao cumprimento das normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle da poluição das águas.

Esse colegiado tem a competência para, entre outras atribuições⁷, exercer funções normativas e deliberativas pertinentes à formulação, implantação e acompanhamento da filosofia e da política de recursos hídricos do Estado.

O órgão gestor/executor do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Estado de Alagoas foi criado pela Lei Delegada nº 32, de 23 de abril de 2003. Tal dispositivo legal revogou expressamente a Lei nº 6.126, de 16 de dezembro de 1999, que criou a Secretaria de Estado de Recursos Hídricos.

A Diretoria da Gestão de Recursos Hídricos, órgão integrante da Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais, tem competência para: coordenar, no âmbito de sua competência, a implantação e a execução da Política Estadual da Gestão de Recursos Hídricos; promover o contínuo aperfeiçoamento do Sistema Integrado da Gestão de Recursos Hídricos; coordenar a descentralização participativa do uso racional de recursos hídricos, com ênfase na implantação de comitês de bacias ou de regiões de bacias hidrográficas; acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos; expedir outorga do direito de uso dos recursos hídricos e fiscalizar a sua execução; expedir licença para a construção de obras de infra-estrutura hídrica; propor o quadro tarifário pela

7: Art. 1º O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH (...) tem por competência: I - exercer funções normativas e deliberativas pertinentes à formulação, implantação e acompanhamento da filosofia e da política de recursos hídricos do Estado; II - manifestar-se sobre questões relativas aos recursos hídricos, que devam ser submetidas aos Poderes Estaduais e às esferas Federal e Municipal; III - aprovar os critérios de fixação de prioridades dos investimentos de recursos financeiros relacionados com recursos hídricos, e acompanhar sua aplicação; IV - propor o plano Estadual de recursos hídricos, na forma estabelecida pela Lei 5.965 de 10 de novembro de 1997; V - arbitrar e decidir os conflitos entre usuários de Bacia Hidrográfica; VI - atuar como instância de recursos nas decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica; VII - estabelecer os critérios gerais e as normas para outorga de direito de uso dos recursos hídricos, para a cobrança pelo seu uso e pelo rateio das obras de aproveitamento múltiplo ou interesse comum; IX - aprovar propostas de instituição e promover a integração de Comitê de Bacia Hidrográfica, a partir de solicitação de usuários e da comunidade, estas caracterizadas por associações e entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, com sede na Bacia Hidrográfica; X - aprovar o Plano de Trabalho a ser adotado pela Secretaria Executiva e supervisionar o seu andamento; XI - constituir câmaras técnicas que poderão consultar técnicos ou especialistas para assessorá-los em seus trabalhos; XII - aprovar a estação de Agência de Água, a partir de propostas dos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas; XIII - aprovar propostas de Projeto de Lei referentes aos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como suas diretrizes orçamentárias e complementares; XIV - deliberar sobre a celebração de convênios e acordos, com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais, para o desenvolvimento dos recursos hídricos, sempre que implicarem endividamento para Estado, diretamente ou através do oferecimento de garantia; XV - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em Lei ou regulamento compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos.

exploração e consumo da água bruta de mananciais de superfície e de subsolo; promover campanhas de mobilização social destinadas a orientar e articular os usuários da água; promover a capacitação de pessoal em gestão de recursos hídricos; elaborar normas e critérios de operação e manutenção de obras de infra-estrutura hídrica; instruir os processos por infração à legislação disciplinadora do uso dos recursos hídricos; elaborar e coordenar a execução dos planos diretores de bacias e do Plano Estadual de Recursos Hídricos; e exercer outras atividades correlatas.

A Diretoria da Gestão de Recursos Hídricos opera por meio das Coordenadorias de Operações Análise e Fiscalização de Outorgas, de Projetos e Obras Hídricas e Coordenadoria de Mobilização e Educação Ambiental, cujas atribuições específicas serão discriminadas no Regimento da Secretaria.

4 Considerações finais

Apesar de o Brasil contar com o privilégio de possuir quase 20% de toda a água doce disponível, em virtude da falta de investimentos e planejamento, assistimos ao despropósito da população sofrer com as secas, à falta de água nas residências de grandes metrópoles e, paradoxalmente, com as enchentes, o que demonstra a inércia dos nossos governos na gestão desse precioso recurso.

A escassez de água constitui um impedimento ao desenvolvimento sustentável do semi-árido brasileiro. Mesmo assim, o Estado de Alagoas apresenta uma condição bastante confortável com relação aos recursos hídricos. Embora localizado na Região Nordeste, apresenta grande quantidade deste recurso. Os níveis de degradação pela ação antrópica, no entanto, vem aumentando ano a ano. Daí decorre a necessidade efetiva de que sejam implementadas políticas públicas no sentido da preservação dos recursos hídricos.

Pelo que foi exposto, percebe-se que no Estado de Alagoas a busca pela otimização no uso dos recursos hídricos já é uma realidade. A produção legislativa sobre o tema, nos moldes sugeridos pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/97), proporciona eficiente regulamentação de

boa parte dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, propostos na Lei 5.965, de 10 de novembro de 1997. Ao mesmo tempo, é preocupação do Poder Executivo estadual a estruturação de órgãos que viabilizem a implementação de tais políticas de gerenciamento das águas.

A lei que disciplina a gestão dos recursos hídricos no Estado de Alagoas estabelece, no inciso V, do artigo 1º, que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e o disciplinamento do uso da água”. Por conseguinte, entende-se que é de extrema urgência a formação dos comitês de bacias hidrográficas em Alagoas. Esses comitês, além de serem a célula básica para a aplicação das políticas de gerenciamento, configuram um dos instrumentos mais avançados da democracia na gestão de um bem público no País, pois contam na sua composição com a participação de representantes dos usuários, das entidades civis e das comunidades envolvidas, entre outros.

Outro ponto, comum a toda região de grande concentração populacional e que se apresenta com caráter de urgência, é a gestão das águas subterrâneas da região metropolitana de Maceió, que estão passando por intensa exploração, ameaçando o abastecimento futuro de toda a região. Somem-se a isso o fato da crescente impermeabilização do solo e a constante contaminação do lençol freático.

Como outros estados do Nordeste, Alagoas é afetada pela seca, mas tem grande quantidade de recursos hídricos com boa parte de seu território banhado pelo rio São Francisco. Nestas regiões, com a eficaz aplicação da Política Estadual de Recursos Hídricos, pode-se avançar muito na procura de soluções locais, fortalecer os comitês de bacia, incentivar a construção de cisternas, desenvolver sistemas de captação em pequenos mananciais, promover a revitalização dos rios e divulgar a importância da proteção das nascentes.

Pela sua importância e por tratar-se de uma das principais bacias hidrográficas nacionais, tutelada pela Lei das Águas, os projetos de revitalização e transposição do rio São Francisco devem ser desenvolvidos com o maior envolvimento da sociedade civil, da comunidade envolvida e até mesmo da comunidade técnica. Esses mesmos critérios

também valem para o projeto do chamado canal do Sertão, que está sendo construído em Alagoas.

Assim, acredita-se que brevemente a problemática da degradação dos recursos hídricos pela exploração indevida, em Alagoas, esteja amenizada. O arcabouço jurídico está em franca consolidação. Sua correta aplicação poderá criar, nas áreas atingidas pelas secas, oportunidades de ocupação produtiva do solo e a conseqüente diminuição do êxodo rural; e, nas áreas urbanas, garantir, ou pelo menos prorrogar, a exploração disciplinada desse imprescindível recurso natural.

5 Referências Bibliográficas

BRASIL - Águas subterrâneas: Programa de águas subterrâneas. Brasília, MMA, 2001. Capturado em 15/12/2003 no site: www.mma.gov.br (Ministério do meio Ambiente).

CRUZ, Fernando Castro da. *Das águas sua importância no novo milênio*. Belo Horizonte: Palpite, 2001.

GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito de águas*. São Paulo: Atlas, 2001.

Ministério do Meio Ambiente. Procedimentos técnicos para enquadramento de corpos de água – documento orientativo. Capturado em 15/12/2003 no site: www.mma.gov.br/

POMPEU, Cid Tomanik. Águas Doces no Direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

REBOUÇAS, Aldo da C. Águas subterrâneas. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

SALATI, et al. Água e o desenvolvimento sustentável. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: Enfrentando a Escassez*. São Carlos: RIMA, IIE, 2003.

VIEIRA, Vicente P. P. B. Água doce no semi-árido. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

Paginas Blancas

Bahia

Hirdan Katarina de Medeiros Costa

Aluna do Curso de Graduação em Direito da UFRN
Bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

O auge da discussão acerca da necessidade da defesa do meio ambiente no Brasil foi alcançado com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, que impôs ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No tocante à água, percebeu-se, igualmente, a mudança de percepção da humanidade a respeito da ponderada utilização desse recurso natural, outrora visto de maneira infinita e abundante mas que passou a ser encarado como um bem escasso e fundamental para a preservação da vida na Terra.

Estudos recentes indicam que o aumento em um por cento do acesso da população com renda inferior a cinco salários mínimos aos serviços de saneamento pode reduzir em 6% o número total de mortes de crianças. A oferta de água tratada é o que tem maior influência na queda da mortalidade infantil (LEITE, 2000: 367-369). Daí, demonstrado de forma inelutável o seu valor social.

Sensível a estas constatações, o legislador pátrio assumiu o compromisso em nível constitucional de regular e disciplinar as questões relativas à água.

Destarte, por meio de competências legislativas, estruturou os níveis de parcela de poder outorgados a cada ente federado com o intuito de deixar clarividentes suas respectivas funções. Neste sentido, o Estado da Bahia editou a Lei nº 6.855, de 12 de maio de 1995, que “dispõe sobre a política, o gerenciamento e o plano de Recursos Hídricos do Estado da Bahia”.

Há de se ressaltar que qualquer diploma legal, necessariamente, tem que presenciar um ambiente propício à efetivação⁸, tanto por políticas públicas coerentes com o quadro local, quanto pela participação da população e pela integração dos órgãos governamentais.

Assim, após a caracterização dos recursos hídricos do Estado da Bahia, com a abordagem das principais bacias hidrográficas, analisam-se a lei supramencionada e demais diplomas legais conexos à matéria em foco.

Enfocar-se-á a interação de tais arcabouços com a Carta Magna de 1988 e com a Política Nacional de Recursos Hídricos, para, em seguida, investigar a forma de condução da política estadual no que se refere ao gerenciamento, às regras de cobrança pelo uso dos recursos e ao órgão estadual responsável pela efetivação desses instrumentos.

Com efeito, pretende-se responder se a política delineada no Estado da Bahia está adequada aos princípios e diretrizes da Constituição Federal de 1988 e da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como o grau de efetividade alcançado por esta na proteção e na preservação dos recursos hídricos.

8: Efetividade ou eficácia em sentido amplo é a realização da conduta prevista na norma, sempre que implique a consecução dos objetivos pretendidos pelo texto legal, ou seja, são criados meios externos de concretização da norma, sem os quais esta não se realizaria. Distingue-se de eficácia em sentido estrito, o qual tem a acepção de originário cumprimento da norma; estaria no “espírito do povo” e também da concretização dos objetivos delineados no texto legal e, ademais, de eficiência que seria a consecução dos objetivos da melhor forma possível. Cf. FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.125.

2 Caracterização dos recursos hídricos do Estado da Bahia e questões relevantes na sua gestão

A área geográfica da Bahia é de 567.692,67 km², sendo que o seu território corresponde a 36,3% da Região Nordeste e 6,64% do Brasil. De acordo com dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registra-se em todo o Estado uma população de 13.070.250 habitantes (ano de 2001). As principais cidades da Bahia são: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna⁹.

Na Bahia, há muita diversidade climática, principalmente entre os municípios que se encontram ao nível do mar e com altitudes de até 300 metros. No litoral, o clima é quente e úmido, com média anual de 25 graus. No sertão, o clima é quente e seco, com média anual de 26 graus¹⁰.

No tocante ao índice pluviométrico, o litoral apresenta totais superiores a 1.500mm, o interior apresenta índices inferiores a 700mm, com exceção da parte setentrional e do vale do rio São Francisco, que proporcionam totais pluviométricos equivalentes a 1.000mm¹¹.

O Estado da Bahia possui dezesseis bacias hidrográficas, sendo que o seu principal rio é o São Francisco, que o corta de sul a norte. De importância semelhante, os rios Paraguaçu e das Contas, aos quais se somam os rios Vaza-Barris, Itapicuru, Jacuípe, Pardo e Jequitinhonha. As bacias dos rios Jequitinhonha e Pardo são estudadas em conjunto com o Estado de Minas Gerais. Cada bacia é entendida como unidade física e territorial básica, possuindo um plano de desenvolvimento de recursos hídricos¹².

9: As informações obtidas para a feitura destes três parágrafos iniciais do tópico em tela foram colhidas no site da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, www.sei.ba.gov.br. Acesso em outubro de 2003.

10: Idem.

11: Os municípios pertencentes à região semi-árida foram determinados pela Resolução nº 10.929 de julho de 1994, do Conselho Deliberativo da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), totalizando oficialmente 257 municípios. Com o desmembramento do Município de Serrinha, porém totalmente incluído na poligonal da Região, e a criação do Município de Barrocas, através da Lei nº 7.620, de 30/03/2000, acarretou a elevação desse número para 258 municípios incluídos na região semi-árida. As informações foram obtidas no site da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, www.sei.ba.gov.br. Acesso em outubro de 2003.

12: A partir deste parágrafo, as informações foram colhidas no site da Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia, www.shr.ba.gov.br. Acesso em janeiro de 2004.

As demais bacias são dos rios das Contas, Paramirim, Itapicuru, Corrente, Grande, Alto Paraguaçu, Salitre, Recôncavo Sul, Verde/Jacaré, Extremo Sul, Vaza-Barris e Real; e Leste, do submédio São Francisco, do médio e baixo rio Grande e tributários da margem esquerda do lago do Sobradinho, do Recôncavo Norte e Inhambuque, do médio e baixo Paraguaçu.

Destarte, após esse enfoque preliminar, imprescindível é a incursão acerca destas bacias que banham o Estado da Bahia, as quais cobrem de forma quase total o território desse Estado, servindo como direção para uma gestão coerente dos recursos hídricos.

Tendo em vista, porém, o objetivo do presente estudo, serão abordadas somente as principais bacias, sem prejudicar a compreensão sobre a caracterização dos recursos hídricos da Bahia, mas dando uma visão geral, a fim de se aprofundar a análise da legislação e dos instrumentos da política estadual desses recursos¹³.

Assim, a bacia do rio das Contas tem uma área de 55.334 km², abrange uma população de 1.423.153 habitantes (1991) e compreende os rios das Contas, Brumado, do Antônio, Gavião, Sincorá, Jacaré, Jequezinho e Gongogi. Essa bacia tem como principais usos o abastecimento, a irrigação, a mineração e a energia. Constata-se a existência de conflito na região do rio Brumado, gerado pela irrigação pública (Projeto Brumado, do DNOCS) e pela irrigação privada na cidade de Dom Basílio.

A bacia do rio Itapicuru, por sua vez, tem uma área de 36.440km², uma população de 1.259.075 habitantes (1996) e abrange os rios Itapicuru, Itapicuru-Açu, Itapicuru-Mirim, do Peixe, Cariaça e Quijingue. Apresenta, dentre os principais usos, o abastecimento, a irrigação e a dessedentação de animais. Verificam-se conflitos em trechos em que a qualidade das águas é alterada em virtude do lançamento de resíduos oriundos da atividade de mineração, de esgotamento sanitário ou resíduos sólidos.

13: Pelo fato de o território do Estado da Bahia ser bastante extenso e também pelo grande número de bacias hidrográficas (dezesseis), utilizou-se como metodologia de trabalho, neste tópico, a escolha das bacias que abrangem os principais rios e, também, as que possuem os dados atualizados conforme constam na página da Internet da Superintendência de Recursos Hídricos. Para obter mais informações sobre as bacias hidrográficas do Estado da Bahia: www.srh.ba.gov.br. Acesso em janeiro de 2004.

A bacia do Alto Paraguaçu tem uma área de 12.860 km², uma população de 151.680 habitantes (1991), e seus principais rios são Paraguaçu, Santo Antônio, Utinga e Bonito. Os usos mais importantes da água são o abastecimento doméstico, os de agricultura (irrigação), mineração e contato primário. Os conflitos que poderão surgir decorrem da ausência do controle do uso da água nas atividades de garimpo, projetos de irrigação mecanizada e de outros implantados em função da agricultura. Em virtude da Construção da Barragem de Apertado, todavia, os conflitos advindos da escassez de água foram sanados.

A bacia do Recôncavo Sul apresenta uma área de 17.540km², uma população de 810.846 habitantes (1995) e seus principais rios são; Jiquiriçá, Jaguaripe, Una, das Almas, Cachoeira Grande ou da Mariana e Acaraí. Os usos de água nesta bacia se concentram em abastecimento urbano e rural; irrigação e dessedentação de animais; lazer e turismo (faixa litorânea); navegação na foz dos rios; geração hidrelétrica de pequeno porte; e abastecimento industrial. Os conflitos restringem-se à poluição do rio Jiquiriçá e à pequena irrigação e abastecimento urbano. Outro destaque localizado refere-se ao uso para turismo e lazer e/ou geração de energia na cachoeira de Pancada Grande, em Ituberá.

A bacia do rio Verde/Jacaré tem uma área de 63.329km², uma população de 742.066 habitantes (1991) e seus principais cursos são os rios Verde, Riacho do São Eusébio, Riacho Lagoinha, Guariba, Jacaré e riachos do Mari, do Meio e Brejo das Minas. Os usos de água se mostram, principalmente, no abastecimento humano e industrial, na dessedentação de animais, na irrigação, também em outros usos, como navegação, piscicultura e turismo. Em razão da proximidade de poços, registram-se pequenos conflitos pelo uso da água, pelo fato da interferência entre eles.

A bacia dos rios Vaza-Barris e Real possui uma área total de 16.787km², com uma população de 280.755 habitantes (1991) e seus principais rios são Vaza-Barris, Bendengó, do Rosário, Salgado, Quingones, Tingüi, Real, Baixo do Tubarão e outros. Os usos mais importantes nesta bacia são o abastecimento humano, a irrigação, a dessedentação de animais e o uso industrial. Os conflitos decorrem

da limitação expansiva da irrigação no perímetro de Jeremoabo (município), haja vista que parte do escoamento do açude do perímetro de irrigação de Canudos vai para o rio e a outra para o perímetro de irrigação de Jeremoabo; por causa disto, restringe-se a remanescente da vazão neste.

As bacias do Recôncavo Norte e Inhambupe contam com uma área de 16.745km², abrangendo uma população de 3.162.168 habitantes (1991), englobando os rios Inhampube, Açú, Suabé, Joanes, Jacuípe, Pojuca, Sauípe e Subaúma. Dentre os principais usos, destacam-se o abastecimento urbano, rural e industrial, a irrigação, a diluição de efluentes, o lazer e o turismo. Os conflitos aumentam com a demanda no abastecimento, na alteração da qualidade da água dos cursos e do subterrâneo (em menor grau), decorrente do lançamento de resíduos, em especial, industriais e urbanos; risco de contaminação dos mananciais, haja vista a disposição inadequada dos resíduos sólidos; e depreciação do ecossistema, por meio do fluxo turístico e da desinformação popular, haja vista a ausência de uma educação ambiental.

A bacia do médio e baixo Paraguaçu tem uma área de 42.457km², engloba uma população de 1.604.640 habitantes (1991) e seus principais corpos hídricos são rios Paraguaçu, Jacuípe, Una, Tupim, Capivari, Peixe e Paratigi. Os mais importantes usos são abastecimento urbano e rural, dessedentação de animais e irrigação. Os conflitos ocorrem em três regiões da bacia, quais sejam, no médio Paraguaçu, na barragem São José do Jacuípe e na barragem Pedra do Cavalo. No primeiro, o conflito acontece em consequência da irrigação, abastecimento e lançamento de esgoto; já no segundo, foram constatados salinização, abastecimento humano e irrigação; e, por fim, no terceiro, registram-se conflitos em virtude da instalação de uma hidroelétrica, em prejuízo do abastecimento humano.

Como se percebe, o território do Estado da Bahia encontra-se dividido em bacias hidrográficas, dentro da política e concernente com a respectiva legislação estadual e federal de recursos hídricos, propiciando, assim, o conhecimento e diagnóstico, bem como possibilitando eficiente gestão e planejamento coerente com a realidade de

cada bacia, incluindo a participação da sociedade civil por meio de comitês de bacia¹⁴.

O art. 6º, inciso XVII, da Lei Estadual de Recursos Hídricos dispõe ser competência da Superintendência de Recursos Hídricos “incentivar os usuários dos recursos hídricos a se organizarem sob a forma de Comitês de bacias hidrográficas, destinadas a discutir e propor ao órgão Gestor sugestões de interesse das respectivas bacias”.

O Comitê de Bacia Hidrográfica, segundo a Lei nº 9.433/97 (Lei das Águas), é um dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos, tendo poderes, neste âmbito, de ente consultivo e deliberativo, pois, além de discutir e propor políticas, também aprova o Plano da Bacia a qual abrange. No caso da Bahia, tem função de mero ente consultivo, o que é uma contradição, pois restringe poderes e diminui a participação e a importância dos comitês de bacia, prejudicando a gestão de recursos hídricos de forma geral.

Registra-se a existência, na Bahia, dos Comitês da bacia do Leste (rios Cachoeira e Almada, na região de Ilhéus e Itabuna); do Comitê do rio Salitre e está se instalando o Comitê do rio Itapicuru, além do Comitê Nacional do rio São Francisco (nível federal), o qual abrange os Estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e o Distrito Federal. Igualmente, verifica-se o funcionamento dos Consórcios¹⁵ Intermunicipais do Vale do Jiquiriça e do rio Vaza-Barris¹⁶.

No Decreto Federal nº 6296/97, há a previsão existência de associações de usuários ou de comitês de bacia, com o escopo de

14: O Comitê de bacia é formado por usuários das águas, entidades civis e representantes de governo, e, ademais, elabora o esquema de distribuição e gestão da água, fixando orientações relevantes para uma gestão equilibrada de água em quantidade e qualidade. São propostos e acompanhados pelos usuários nos comitês, as taxas de cobrança, os programas de investimentos e controle das aplicações dos recursos financeiros advindos destas taxas pelas agências de água. Cf. Bacias Hidrográficas: nova gestão de Recursos hídricos. BNDES, 1998.

15: O consórcio intermunicipal é uma das organizações civis previstas na Lei nº 9.433/97 (art. 47) a terem assento nos comitês de bacia hidrográfica, tendo funções delegadas pelas agências de água ou Conselho Nacional ou Estadual (art. 51), desde que sua constituição e funcionamento sigam o disposto na lei supra. Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Ed. 11. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 496.

16: Informações obtidas na Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia (www.srh.ba.gov.br) e no Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br).

definir critérios de racionamento do uso dos recursos hídricos. Igualmente, dentro das atribuições das regiões administrativas da água, encontra-se definido o estímulo à formação desses comitês e dessas associações, participando como representantes da Superintendência de Recursos Hídricos.

Necessário se faz, então, proceder à revisão dessa política estadual concernente aos comitês, consórcios e associações por meio da discussão de anteprojetos de leis, para, então, coadunar-se à legislação federal, possibilitando a ampla formação destes, com maior participação da sociedade civil, com poder decisório e não meramente consultivo.

3 A legislação estadual de recursos hídricos - instrumento da gestão dos recursos hídricos e busca de soluções na realidade regional

O arcabouço legal da política, do gerenciamento e do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia tem como diploma basilar a Lei nº 6.855/95, alhures citada, refletindo a necessidade e o propósito de uma gestão com intuito de desenvolvimento sustentável e aproveitamento racional deste recurso, sem desperdício e de forma a maximizar as suas potencialidades, preservando-o de maneira a garanti-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, destoa como princípio o direito de acesso aos recursos hídricos, de maneira igualitária, ressaltando-se a forma pela qual se dará a distribuição da água no que for dependente de critérios econômicos, sociais e ambientais, de forma global, não comportando outro método de preferência. A outorga para o uso desses recursos também se baseará na capacidade socioeconômica do consumidor e no fim a que é dirigido tal recurso, trazendo à baila o valor econômico e não dissociando o planejamento e a gestão desse recurso natural do desenvolvimento sustentável (art. 2º, III).

Dessa forma, almejando o caráter racional, equitativo, bem como a tendência à “publicização” das águas, elencou-se o direito de acesso aos recursos hídricos do Estado da Bahia (art. 2º, I), como o primeiro princípio diretor das ações governamentais, traduzido na tutela

do Estado em relação a esse bem jurídico, dentro das normas de regulação. Não é um direito irrestrito, nem pode ser, não admitindo abusos, haja vista os demais nortes apontados na própria lei estadual e na legislação federal, como, por exemplo, o uso múltiplo e a cobrança da água (planejamento, gestão e controle).

Igualmente presentes estão os escopos de conservação e de proteção, visando a combater os danos ambientais, por meio de medidas decorrentes do poder de polícia¹⁷ da administração pública, bem como mediante uma gestão com a participação de todos os interessados na tutela dos recursos hídricos.

Outrossim, ao gerir as políticas neste setor, o administrador deverá observar os limites de extensão naturais das bacias, que englobam o rio principal e seus afluentes (tributários), e a partir daí delinear as respectivas ações. Assim, ao se tratar da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial básica, o legislador estadual objetivou otimizar o aproveitamento da água ao enxergar a peculiaridade de cada bacia, entendendo isso como fundamental para o desenvolvimento econômico, social e regional.

Encadeando toda uma gama de princípios, este art. 2º não afasta os demais decorrentes da legislação federal, da Constituição e demais tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário, nem os implícitos imiscuídos no próprio diploma estadual.

Por sua vez, procurando dar concretude aos princípios elencados no art. 2º, o legislador estadual traçou metas a serem seguidas, denominadas diretrizes, significando, então, o conteúdo do programa adotado pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Assim, visando a dar a atenção devida aos recursos hídricos do Estado da Bahia, bastante peculiar por se tratar de uma região com predominância do semi-árido, porém com importantes bacias hidrográficas, como a do rio São Francisco, a do rio Paraguaçu, entre outras, a lei estadual delineou o desenvolvimento regional, com a respectiva maximização dos benefícios econômicos e sociais dos

17: Poder de Polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, repartindo-se entre os Poderes Legislativo e Executivo, em que, respectivamente, aquele cria leis de teor limitativo, para, posteriormente, esse regular tais leis e controlar sua aplicação (preventiva ou repressivamente). Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Ed. 14. São Paulo: Atlas, 2002, p. 111.

usos múltiplos e da gestão integrada dos entes públicos e da sociedade, bem como a interação constante com os demais recursos naturais, ou seja, a visão global do meio ambiente; prevenindo, portanto, a biota do Estado de eventos hidrológicos críticos também outro de teor adversos, como secas, inundações, erosões etc.

Reforçando o desenvolvimento sustentável também em sede de diretrizes, a lei buscou fortalecer a tutela dos recursos hídricos, destinando o poder de polícia no tocante à pesquisa e à exploração desses recursos, prevendo, igualmente, a criação de programas destinados à educação da população, tendo como finalidade a preservação e conservação dos recursos hídricos, como os aquíferos, impedindo a exploração e a poluição desenfreadas, que deixem de suprir os mananciais.

Como se vê, o intuito foi de realmente frisar os princípios norteadores das ações atinentes aos recursos hídricos do Estado e, desde logo, mostrar o conteúdo social e econômico que embasará o plano estadual (planejamento e gestão) de recursos hídricos.

3.1 Política e gerenciamento estadual dos recursos hídricos

No contexto estadual, delineararam-se três instrumentos¹⁸ da política de recursos hídricos, quais sejam, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e a cobrança do uso da água¹⁹.

Dentre os instrumentos arrolados pelo legislador estadual, abordar-se-á neste momento o Plano Estadual de Recursos Hídricos²⁰, preliminarmente, tratando da estrutura dada pela norma ao gerenciamento dos recursos hídricos desse Estado.

Assim, seguindo o teor da legislação federal (art. 8º da Lei nº 9.433/97) o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) deve atender ao princípio democrático, estando em consonância com a área de atua-

18: Entenda-se instrumento como o meio pelo qual se vislumbram as ações administrativas, caminho seguido pelo administrador para atingir o interesse público no setor relacionado aos recursos hídricos.

19: Na esfera federal, a Lei das Águas, Lei nº 9433/97, (art. 5º), além de ter traçado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, acrescentou aos outros dois (a outorga e a cobrança do uso da água), o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes desta; a compensação a municípios (vetado); e o sistema de informações sobre os recursos hídricos.

20: Faz-se mister lembrar que planejar é essencial, não existe a previsão de sucesso de determinado empreendimento sem um planejamento sério, eficiente e pautado em visões de curto, médio e longo prazos.

ção dos comitês de bacia hidrográfica; é tanto que cabe a esse órgão a aprovação de cada plano de bacia hidrográfica (art. 38, III da Lei nº 9.433/97).

Como se infere da Lei de Recursos Hídricos do Estado da Bahia, contudo, não foi dada tanta importância aos comitês, alhures tratados, só fazendo referência a esses em um dispositivo (art. 6º, XVII), sendo órgão meramente consultivo²¹.

Assim, na Bahia, o Plano Estadual de Recursos Hídricos deve ser aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, composto de representantes governamentais e civis. Sendo fundamental o seu cumprimento, não adianta deixá-lo no “papel”, pois ele é a “garantia de efetividade de toda política de recursos hídricos” (GRANZIERA, 2003: 136). É elaborado e atualizado pela Superintendência de Recursos Hídricos, a qual também deve geri-lo, haja vista ser o órgão gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Antes de adentrar o conteúdo do Plano Estadual, faz-se relevante dizer que a descentralização se dará em regiões administrativas de água, além daquela em que se toma por base a bacia hidrográfica. O intuito da lei, neste caso, foi o da eficiência e eficácia nas ações do órgão gestor da política estadual de recursos hídricos.

Desta maneira, as dez regiões administrativas da água (R.A.A.) são: do Extremo Sul (bacias hidrográficas do extremo sul do Estado, abaixo da bacia do rio das Contas); da bacia do rio das Contas, além das bacias do Recôncavo Sul baiano; da bacia do rio Paraguaçu e Grande Salvador (bacia do rio Paraguaçu, as do Recôncavo Norte e a bacia do rio Inhambupe); das bacias dos rios Vaza-Barris, Itapicuru e Real; das bacias do sub médio São Francisco (bacia do rio Salitre e demais cursos d'água da margem direita do rio São Francisco, situados a jusante da barragem de Sobradinho); da margem direita do lago de Sobradinho (sub-bacias do rio São Francisco, bacias dos rios Paramirim, Salitre e Paraguaçu); da margem esquerda do lago de Sobradinho (sub-bacias do trecho baiano do rio São Francisco, bacia do rio Grande e a localida-

21: Órgão consultivo é aquele que discute, propõe, sugere ações de interesse da bacia ao gestor dos recursos hídricos. Já o deliberativo tem maiores poderes, pois aprova ou não o plano nacional ou estadual. A política do Estado da Bahia, neste ponto, destoa dos rumos da política nacional, fazendo-se mister sua revisão.

de de Juazeiro); da bacia dos rios Paramirim, Santo Onofre e Carnaíba de Dentro (afuentes da margem direita do rio São Francisco), compreendida entre a divisa com Minas Gerais e divisores d'água das bacias dos rios Verde, Jacaré e das Contas; da bacia do rio Grande; da bacia do rio Corrente, limitada ao norte pela bacia do Rio Grande. Não há regulamentação do parágrafo único do art. 8º, não constando critérios para instalação de regiões administrativas.

Essas regiões são relevantes tanto no que tange ao controle, fiscalização dos recursos hídricos, quanto à cobrança do direito e à outorga dos usos destes recursos.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos tem como norte os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, consoante os planos das bacias hidrográficas²² e demais leis ambientais e normas da Lei nº 6.855/95. Ele abrange todas as regiões administrativas da água e as bacias hidrográficas, incluindo sub-bacias estaduais de rios federais.

Devem constar no Plano Estadual de Recursos Hídricos os objetivos e diretrizes gerais de ação, bem assim a forma pela qual se dará a atuação integrada dos diversos planos setoriais, com normas específicas para o semi-árido, haja vista as suas peculiaridades e mecanismos de modernização das redes hidrometeorológicas; também as maneiras de gerenciamento devem vir expressas em dispositivos do PERH com o escopo de racionalização e melhor aproveitamento dos potenciais hídricos.

O conteúdo deve se ater igualmente à existência dos instrumentos da gestão de outorga e de cobrança do direito do uso da água e rateio de custos de obras de cunho geral e coletivo, abrangendo a pesquisa, planejamento e monitoramento das águas subterrâneas.

É obrigatório, também, apresentar estudos de balanço hídrico, desenvolvimento tecnológico e disciplinas correlatas, como programas de aspecto educacional com o objetivo de conscientizar a população acerca da importância da conservação, preservação e manejo adequa-

22: "Os Planos estaduais não são cópias somatórias dos Planos de bacias hidrográficas existentes nos Estados. Não poderão deixar de levá-los em conta, mas irão fazer a interação dos dados e das prioridades apontadas". Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. Ed. 11. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 438.

do dos recursos hídricos e da formação de recursos humanos capacitados para essa área.

Finalizando os elementos integrantes²³ do PERH, sem esgotar a temática e sem vedar a existência de outros, a Lei nº 6.855/95 traz os programas anuais e plurianuais de recuperação, conservação, proteção e utilização dos recursos hídricos na bacia hidrográfica; e os de preceitos emergenciais concernentes a monitoramento climático, zoneamento das disponibilidades hídricas efetivas, usos prioritários e avaliação de impactos ambientais causados por obras hídricas.

O planejamento de curto, médio e longo prazo compreende 4, 12 e 20 anos, respectivamente. É dada atenção a setores correlacionados, como os de saneamento básico, irrigação, geração de energia, lazer e turismo, entre outros. Deve ser elaborado em 18 meses e, após ser aprovado, encaminhado com a forma de projeto de lei à Assembléia Legislativa do Estado (art. 199 e 200 e art. 54, IV das disposições transitórias da Constituição Estadual), passando a ser o principal instrumento de política de recursos hídricos, pois é nele que constarão as informações que vão dirigir as ações dos órgãos estatais²⁴.

O PERH é feito em quatro fases, quais sejam: diagnóstico, estudo de base, planejamento e gerenciamento. Cada fase é dividida em etapas e são entregues relatórios em prazos estabelecidos, a fim de se chegar ao plano de trabalho definitivo, que será o esboço do PERH. A situação atual do PERH, entretanto é o encaminhamento do Plano de Trabalho definitivo à SRH para fechamento dos estudos.²⁵

3.2 Outorga de uso e cobrança pelo direito do uso de recursos hídricos

A outorga de direito do uso dos recursos hídricos²⁶ encontra-se disciplinada na Lei Estadual (arts. 12 e 13) e no Decreto nº 6.269, de 21 de março de 1997, que regulamentou aquele diploma no que respeita a

23: Há de se ressaltar a obrigatoriedade do conteúdo mínimo previsto em lei, sob pena de nulidade do plano.

24: Informações oriundas da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia, www.srh.ba.gov.br.

25: Idem.

26: Conforme a instrução normativa MMA 4/2000, o uso de recursos hídricos “consiste em toda atividade que altere as condições qualitativas e quantitativas, bem como o regime das águas superficiais ou subterrâneas, ou que interfiram em outros tipos de usos” (art. 2º, XXIX).

esse assunto. Quanto ao tratamento de efluentes, tem-se a Lei Estadual nº 7.307/98, regulamentada pelo Decreto nº 7.765/00, estabelecendo os critérios a serem seguidos, com o intuito de bloquear o nível de poluição das águas.

O controle do uso das águas superficiais e subterrâneas fica sob a tutela da Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) e Centro de Recursos Ambientais (CRA), bem como demais órgãos e entidades intervenientes na gestão dos recursos hídricos.

São duas as formas de outorga pelo órgão competente: a concessão²⁷, com duração máxima de 30 anos, em se tratando de utilidade pública; e, a autorização²⁸ nos demais casos, com prazo máximo de quatro anos, prorrogáveis por mais dois períodos iguais.

O legislador, no entanto, possibilitou a dispensa de outorga, não significando a ausência de fiscalização e da conciliação de conflitos pela Superintendência de Recursos Hídricos, quando o uso se destinar ao consumo de primeiras necessidades e as derivações de água forem feitas de pequenos reservatórios, com critérios específicos de vazão (máximas de 0,5 litro por segundo) e volume (até duzentos mil metros cúbicos).

Somente será outorgado o uso a quem tiver legítimo interesse, ou seja, ao proprietário da terra ou a outrem, desde que com a anuência deste. Encaminha-se a documentação necessária à SRH, órgão responsável por fornecer a outorga, pagando os custos relativos ao procedimento de outorga fixado em unidade padrão-fiscal (UPF), como, por exemplo, a publicação da portaria que conceder ou autorizar a outorga no Diário Oficial.

A outorga será concedida ou autorizada seguindo a ordem de prioridades de uso adaptadas às características da bacia hidrográfica, se-

27: Concessão é um contrato administrativo pelo qual a administração pública delega a outrem a execução de um serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que o excute em nome próprio e por sua conta e risco e nas condições contratuais e regulamentares. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. Ed. 14. São Paulo: Atlas, 2002, p. 273.

28: Ato unilateral, por meio do qual o detentor do domínio dos recursos hídricos confere ao interessado o direito à utilização privativa do recurso, devendo a precariedade ser dimensionada no caso concreto. Na visão desta autora, seria melhor não enquadrar a outorga do direito de usos como essas modalidades (autorização ou concessão), por ser instrumento *sui generis*. Cf. GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Outorga de direito de uso da água: aspectos legais. Revista de Direito Ambiental, nº 26, abril/junho de 2002, p. 163.

gundo o decreto há pouco mencionado, quais sejam, o abastecimento humano e animal, irrigação, abastecimento agroindustrial, industrial, aquíicultura, mineração, lançamento de efluentes, e outros usos não discriminados. Em relação ao uso para o aproveitamento energético, observar-se-á a legislação federal (Lei nº 9.427/96 e 9.433/97), com a articulação de órgãos estaduais e federais competentes.

Vale ressaltar que, em caso de escassez de água, torna-se flexível essa lista de usos prioritários, com exceção do abastecimento humano e animal, delimitando-se aos usos que gastem menos água e propiciem maior benefício social. A SRH, cumprindo o determinado pelo Decreto nº 6.296/97, disponibiliza um manual de outorga em que se encontram a documentação necessária e demais informações, como a tramitação do pleito e os formulários, para que o interessado tenha conhecimento das formalidades necessárias ao procedimento de concessão ou autorização da outorga.

Infrações às normas previstas no decreto e na outorga do direito de uso, a utilização dos recursos hídricos, como a alteração do seu regime, da qualidade e da quantidade sem a devida outorga; a fraude nas medições e no volume das quantidades utilizadas; e as transgressões das instruções e dos procedimentos prefixados pela entidade competente; tudo isto enseja a imposição de penalidades e punição dos que assim agirem, logicamente, após todo um procedimento administrativo, não afastando castigos da órbita penal e civil, garantidos os respectivos contraditório e ampla defesa.

Assim, caberá à SRH a imposição da penalidade ao infrator, após o devido processo legal, em que se apurará a infração prevista de forma gradativa no decreto (leve, grave e gravíssima), “considerando-se suas conseqüências, o tipo de atividade, o porte do empreendimento, sua localização, as circunstâncias atenuantes ou agravantes e os antecedentes do infrator” (art. 18, parágrafo único do Decreto nº 6.296/97).

Em síntese, as penalidades são a advertência, aplicada quando da primeira infração e com o prazo de 30 dias para ser sanada a irregularidade; a multa, quando não observada a advertência e em se tratando de infração de maior gravidade, prevista de forma gradativa e de acordo com o porte do empreendimento (pequeno, médio e grande), fixado em unidade padrão-fiscal; embargos provisórios ou defi-

nitivos, no caso de utilização dos recursos hídricos e execução de serviços, bem como a perfuração de poços em desobediência às condições previstas na outorga ou em conflitos com os regulamentos, respectivamente. Por fim, a revogação se dará ao não-cumprimento do estabelecido na portaria de outorga dentro do prazo também definido nesta.

Será reincidente aquele que cometer mais de uma infração dentro da mesma tipicidade. O valor das multas será utilizado para custear a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos. Da decisão do Conselho da SRH, caberá recurso para o Secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, no prazo de 30 dias, da data de recebimento da notificação, sem efeito suspensivo (art. 41).

No tocante à cobrança pelo direito do uso dos recursos hídricos, o princípio esposado na Lei de Águas (art. 1º, II) é acompanhado pela lei de recursos hídricos do Estado da Bahia, qual seja, o pagamento pelo uso da água, dotando esse bem de valor econômico, visando à racionalização e ao aproveitamento ao máximo deste. Também serão levados em conta a situação econômica e social do consumidor e o destino final que será dado à água (art. 2º, IV, Lei Estadual nº 6.855/95), incentivando a melhoria do nível de efluentes lançados nos mananciais e promovendo uma gestão eficiente nos locais de coleta (art. 14, III e IV).

Essa valoração econômica tem como objetivos a eficiência e a equidade no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, não dando ensejo ao desperdício, reforçando na comunidade e perante os usuários o fator de preciosidade e de finitude (escassez) desse bem, enfim, utilizando esse recurso da melhor maneira dentro das possibilidades existentes e proporcionando à população a concretização do princípio de acesso à água por um preço dentro do patamar que o assegure.

Para a fixação do valor desta cobrança, há critérios arrolados pela lei estadual. Destacam-se os usos prioritários para os quais está sendo direcionado o uso; o porte dessa utilização; as prioridades regionais; a função social e econômica da água; a época de retirada; o uso para consumo humano; o valor relativo à vazão comprometida e à retirada; o nível de devolução da água, em qualidade e quantidade; a disponibilidade local desse recurso, necessidade de preser-

vação; as condições socioeconômicas do usuário, e a tarifa progressiva ao consumo.

A lei estadual prescreve a regulamentação da cobrança pelo direito ao uso da água de forma gradual e a partir de dois anos da sua vigência. Vale salientar que a importância primordial da cobrança pelo direito ao uso é angariar recursos a fim de efetivar as metas delineadas no PERH²⁹.

O que se observou no Estado da Bahia foi a ausência de regulamentação dessa cobrança (não existindo), a depender da aprovação do PERH, porque é “ilegal a cobrança pelo uso dos recursos hídricos se não existir o Plano de Recursos Hídricos ou se este Plano for inadequado ou incompleto” (MACHADO, 2003. 469).

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos

O órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do Estado da Bahia é a Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), autarquia integrante da administração indireta, vinculada à Secretaria de Infra-estrutura, consoante Decreto do Governador do Estado da Bahia, nº 8.247, de 08 de maio de 2002, reestruturada pela Lei nº 8.194, de 21 de janeiro de 2002 (art. 1º)³⁰.

A Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia é co-executora do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos, do qual a Secretaria de Infraestrutura é a executora. Esse projeto visa a fortalecer a estrutura gerencial por meio de projetos-pilotos em bacias hidrográficas com situação precária, por meio de recursos financeiros provenientes do Governo do Estado e do Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento (BIRD).

29: A legislação federal diz que toda a arrecadação dos valores oriundos da cobrança pelo uso da água será aplicada, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados. Cf. MUSETTI, Rodrigo Andreotti. Da proteção jurídico ambiental dos Recursos Hídricos. São Paulo: Editora de Direito, 2001, p.89. Como bem lembrado, porém, “como está, sem uma melhor definição sobre o quanto das prioridades locais deva ser atendido, corre-se o risco de que os recursos da bacia sejam, em parte considerável, aplicados bem longe dela, prejudicando a aceitabilidade e a credibilidade de que o sistema precisa desfrutar no saio das comunidades que quer integrar num esforço de gestão participativa”. Cf. SCHEIBE, Virginia Amaral da Cunha. O regime constitucional das águas. Revista de Direito Ambiental, nº 25, janeiro/março de 2002, p. 217.

30: Os órgãos integrantes do sistema nacional são: Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, Comitês de Bacia Hidrográfica, Órgãos dos Poderes Públicos (Agência de Água, Agência Nacional de Águas).

Hodiernamente, contudo, com o novo arranjo institucional, a SRH encontra-se subordinada à Secretaria de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, essa uma secretaria criada no Governo estadual, por meio da Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, com o intuito de agregar os diversos órgãos do Estado que, de alguma forma, trabalham a gestão do meio ambiente e recursos hídricos, como a SRH, o Centro de Recursos Ambientais (CRA), a antiga Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DDF), hoje Superintendência de Desenvolvimento Florestal (SDR), e unidades de conservação, a Companhia de Engenharia Rural da Bahia (CERB) e a Superintendência de Política Florestal (SPR)³¹.

A Lei de Recursos Hídricos do Estado da Bahia dispõe sobre a competência do órgão gestor em dezessete incisos, os quais têm como base o poder de polícia pertencente aos órgãos da administração pública, que implica a atividade de fiscalização acerca da aplicação da lei em referência, bem como de preservar e conservar os recursos hídricos, de forma ampla, com a elaboração e execução de políticas públicas e programas destinados ao melhor aproveitamento e ao desenvolvimento sustentável desses recursos.

A Lei Estadual nº 8.194/02, porém, ao reorganizar a SRH, e o Decreto nº 8.247/02, que aprovou o regimento deste órgão, estendeu a competência a vinte e três incisos. Não traz problema, haja vista o fato de que o elenco de atribuições não é taxativo, pois outras competências podem ser delegadas a esse ente desde que dentro de seu âmbito de atuação.

Dessa forma, a SRH, tendo por finalidade a elaboração e desenvolvimento de projetos e a execução de políticas públicas atinentes à regulação e à gestão dos recursos hídricos do Estado, tem como uma das principais atribuições a participação na formulação da política estadual de recursos hídricos, importando a presença desta em todas as discussões e realizações, seja supervisionando, elaborando, implantando, executando, enfim, é o órgão planejador e gestor dos recursos hídricos desse Estado.

31: Informações obtidas na Superintendência de Recursos Hídricos: www.srh.ba.gov.br.

Gerindo as dez regiões administrativas da água (RAA) delineadas na Lei nº 6.855/95, a SRH encontra-se encarregada de supervisionar, coordenar e avaliar as atividades nestas regiões. Também incentiva a formação de comitês de bacia hidrográfica, sendo que estes têm a função de órgão consultivo para a gestão de recursos hídricos.

Igualmente, à SRH compete efetuar a cobrança pelo uso dos corpos hídricos de domínio do Estado, bem como a outorga destes, controlando o seu aproveitamento segundo as normas, definindo os usos que serão concedidos ou autorizados.

A SRH executa a implantação, gestão e operação do Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos e desempenha a função de secretaria executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH), órgão criado pela Lei nº 7.354/98, com papéis deliberativos, normativos e de representação da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Outrossim, a SRH exerce a gestão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia, instituído pela Lei Estadual nº 8.194/02, que objetiva promover o aporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos, dando operatividade ao Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) e aos planos diretores das bacias hidrográficas (PDRH).

Por sua vez, existe também a previsão de a SRH estimular a organização de entidades civis de recursos hídricos e de organismos de bacia hidrográfica, bem como de associações de comunidades e de usuários com vistas a uma participação civil no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, desenvolvendo, inclusive, campanhas e programas educacionais com o intuito de alertar a respeito do aproveitamento racional e educar a população acerca da importância da conservação e preservação dos recursos em comento. Dessa forma, vislumbram-se ações já desempenhadas por esse órgão, como o Manual do Usuário de Água e o Manual de Outorga de Uso, contendo explicações a respeito das modalidades de outorgas, dos custos, da documentação necessária, da tramitação e dos formulários para requerimento da outorga.

Assim, a Lei de Recursos Hídricos da Bahia também prevê o fomento do desenvolvimento de recursos humanos e estudos na área

de recursos hídricos, haja vista a necessidade de mão-de-obra qualificada e do aprimoramento dos conhecimentos relacionados ao assunto em discussão a serem exercidos pela SRH.

Ademais, a SRH deve efetuar a previsão meteorológica e a monitoração hidrológica, hidrogeológica, climática e hidrometeorológica no território do Estado; assim, efetivando o disposto na lei, disponibiliza em sua página na internet o “Climágua”, ou seja, um boletim de meteorologia e hidrologia (mensal), pertencente ao Programa de Monitoramento de Clima, Tempo e Recursos Hídricos, com o diagnóstico de precipitações (análise da região, por trimestre etc.), previsão do clima e tempo (diários), monitoramento de reservatórios e a disponibilidade hídrica percentual por bacia monitorada.

Outras atribuições da SRH são: articular-se com os demais órgãos que cuidam do meio ambiente, como o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais; elaborar e executar ou simplesmente acompanhar a construção de barragens e a preservação dos barramentos públicos; apoiar a utilização de técnicas modernas de irrigação, fomentando os pequenos agricultores para empreender tais atividades por meio de linhas de crédito; elaborar e manter o cadastro de usuários da água do Estado; promover a desapropriação quando necessária, conforme os requisitos legais imprescindíveis do ato expropriatório.

Na estrutura, a SRH é formada pelo Conselho de Administração, Diretoria Geral, sendo esta composta pelo Gabinete do Diretor, Assessoria e Procuradoria Jurídica; igualmente, pelas Coordenadorias da Gestão, de Operações, Regional e Administrativa-Financeira. Esse órgão resolve as controvérsias oriundas das questões suscitadas em primeira instância administrativa; em segunda, a competência é do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. O Decreto nº 6.296/97, contudo, situa as regiões administrativas da água como primeira instância de resolução de conflitos, e, após, os comitês de bacia.

A Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia tem os seguintes projetos e programas em sua pauta: o Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Programa de Qualidade das Águas e de Controle da Poluição Hídrica, Proágua, Plano Diretor das Bacias e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

4 Considerações finais

Pelo exposto ao longo deste estudo, percebe-se que a gestão de recursos hídricos encerra pontos positivos e negativos. A descentralização baseada em bacias hidrográficas e regiões administrativas possibilita maior adequação da gestão dos recursos hídricos à região e à localidade, exaltando as peculiaridades hidrográficas de cada bacia e região, como a escassez ou a abundância de água decorrente de fatores naturais.

Os estudos desenvolvidos pela Superintendência de Recursos Hídricos em cada bacia, tendo por finalidade abranger o território da Bahia em sua totalidade, possibilita maior conhecimento dos conflitos, das demandas quanto aos usos, dos impactos ambientais e possíveis soluções (Plano Diretor da Bacia Hidrográfica) destes, o que se torna favorável ao planejamento, à harmonização, à gestão e, por conseguinte, à conservação e à preservação dos recursos hídricos. Esse diagnóstico quanto à situação dos recursos hídricos delimitados em bacia é um passo fundamental para a concretização da política estadual, por meio do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos, porém, ainda está em fase de elaboração, o que dificulta a política estadual de recursos hídricos, haja vista ser este o instrumento por excelência desta política, onde se encontram o diagnóstico e o planejamento para a gestão eficiente. É prejudicada também a cobrança do direito de uso dos recursos hídricos, em razão da falta de regulamentação, impossibilitando a captação de recursos financeiros para a gestão no tocante a essa fonte de receitas.

A outorga do direito de uso é o instrumento que mais está tendo concretização, pois, além de regulamentação, ocorreu a devida estruturação do órgão competente (SRH), conforme o decreto regulamentador, disponibilizando formulários e dados para o requerimento de autorização ou de concessão. Dessa maneira, existe o acervo técnico e humano responsável por essa tarefa imprescindível para a preservação e conservação dos recursos hídricos do Estado.

No tocante ao órgão gestor, enxerga-se um trabalho efetivo realizado pela Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), pois esta

demonstra esforço na realização de suas atribuições, o que é difícil num país em que a tradição é a dominação da água por grupos de força econômica e o discurso ideológico no Nordeste é o da seca como o grande mal e como um fator natural irreversível³².

A tentativa do Governo atual³³ de agregar os diversos órgãos da gestão ambiental e de recursos hídricos sob a vinculação da Secretaria de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (SEMEARH) é benéfica, porque se faz imperativa a moderna visão de tutela ao meio ambiente de maneira integrada, até porque não há como se separar solo, água, ar, vegetação etc, pois são setores multidisciplinares; tratando-se, pois, da biota.

Por outro lado, a visão restrita dada aos comitês de bacia na legislação estadual deve ser considerada como um retrocesso ao se compará-la à legislação federal, em que os comitês possuem mais força, consequência do poder deliberativo, e também a falta de estímulo a eles, decorrente da falta de estruturação, e que uma lei estadual poderia ensejar uma solução. Enfim, faz-se fundamental rever esse posicionamento estadual para se adequar a gestão nesse Estado à conjuntura moderna de participação da sociedade na conservação, preservação e melhoria dos recursos hídricos.

Na realidade, esse processo é natural não só pelo lapso entre a lei estadual (de 1995) e federal (editada em 1997), necessitando aquela a devida adequação ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos, como também pela evolução da sociedade que conduz o Direito também à revisão e ao melhoramento.

Como sugestão, além do estudo aprofundado da legislação nacional, remete-se ao destaque do seguinte ponto: os recursos da cobrança do direito do uso de recursos hídricos devem ser aplicados na bacia hidrográfica onde este valor foi arrecadado, sendo o Comitê o responsável pelos valores propostos, como pelo plano de aplicação destes recursos financeiros, o que é deixado em aberto pela legislação federal.

32: Afirma-se isso tendo por base a sua organização e estruturação legal, bem como as informações prestadas por meio eletrônico que demonstram a transparência na gestão da coisa pública.

33: O disposto neste parágrafo diz respeito ao âmbito de atuação do Poder Executivo, quanto ao Legislativo, registre-se a existência da Comissão da Seca, dos Recursos Hídricos e da Irrigação e da Comissão Especial do Rio São Francisco, destinadas ao estudo das questões atinentes aos recursos hídricos e possíveis revisões na legislação.

Reforça-se a imprescindibilidade de concretização das leis de recursos hídricos com o controle, monitoramento, fiscalização, punição de infratores, realização de políticas públicas coerentes e planejadas (a curto, médio e longos prazos), execução destas políticas, participação da sociedade, tanto presente nos comitês quanto nas associações de usuários. Em suma, com uma Administração Pública e com uma sociedade conscientes da sua importância para a preservação e conservação da água, bem sem o qual não existe vida.

5 Referências Bibliográficas

- BNDES. *Bacias hidrográficas: nova gestão de recursos hídricos*. 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002
- FARIA, José Eduardo. *O Direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. Outorga de direito de uso da água: aspectos legais. *Revista de Direito Ambiental*, nº 26, abril/junho de 2002.
- LEITE, Paulo Costa. Água - o bem mais precioso do milênio. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 5, nº 19, julho-setembro de 2000.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MUSETTI, Rodrigo Andreotti. *Da proteção jurídico-ambiental dos recursos hídricos*. São Paulo: Editora de Direito, 2001.
- SCHEIBE, Virginia Amaral da Cunha. O regime constitucional das águas. *Revista de Direito Ambiental*, nº 25, janeiro/março de 2002.

Paginas Blancas

Ceará

Fabiano César Petrovich Bezerra

Bacharel em Direito pela UFRN
Ex-bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

Indhira de Almeida Cabral

Aluna do Curso de Graduação em Direito da UFRN
Bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

Terra, planeta água. Como bem sabemos, a superfície terrestre é abundante em água, por isso, foi assim cantada pelo músico Guilherme Arantes. O volume total é de 1 bilhão e 400 milhões de km³. Aproximadamente, todavia, 97% (noventa e sete por cento) desta água é salgada, o que a torna imprópria para o consumo humano. Temos, então, que apenas 3% (três por cento) da água existente no mundo é doce. Deste total, 80% (oitenta por cento) não estão diretamente disponíveis, pois constituem as calotas polares e as geleiras ou estão presas nos lençóis freáticos mais profundos. Assim, após descontarmos as águas doces não disponíveis e as dos oceanos, podemos dizer que perto de 1% (um por cento) do total de águas existentes na Terra é apropriado ao uso nas resi-

dências, nos campos e nas indústrias, e se encontram disponíveis nos rios, lagos, nascentes e águas subterrâneas (SILVA, 2000: 229).

O Brasil, nesse contexto, em virtude da extensa malha hidrográfica e de um clima propício, que proporciona chuvas abundantes e regulares em boa parte do seu território, dispõe de quase 15% (quinze por cento) da água doce existente no mundo (FIORILLO, 2003: 110). O Estado do Ceará, por sua vez, com uma rede de 117 reservatórios distribuídos nas 11 bacias hidrográficas que possui, apresenta uma capacidade de armazenamento de 10,5 bilhões de m³.³⁴

É justamente à análise da legislação aplicada às águas doces do território cearense que o presente estudo irá se dedicar. Assim, mediante pesquisa bibliográfica e exame das leis pertinentes, faremos, primeiramente, uma caracterização dos recursos hídricos do Ceará e indicaram os aspectos mais relevantes na gestão destes.

Em seguida, tencionaremos tratar mais propriamente da legislação hídrica cearense, destacando os instrumentos legalmente previstos para a gestão recursos hídricos, traçando um paralelo com os preceitos existente na Carta Magna de 1988 e na Lei n.º 9.433 de 8 de janeiro de 1997, a qual institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos.

Finalizando, serão acrescentados alguns comentários no sentido de verificar se a legislação hídrica cearense atende à realidade socioeconômica do Estado e aos princípios presentes nas leis federais que regulamentam a matéria.

2 Caracterização dos recursos hídricos no Estado do Ceará e questões relevantes na sua gestão

O Brasil, segundo divisão adotada pela Agência Nacional de Águas (ANA), possui doze regiões hidrográficas: Amazônica, do Paraguai, do Tocantins, Uruguai, Paraná, Atlântico Sul, Atlântico Sudeste, Atlântico Leste, São Francisco, Atlântico Nordeste Oriental, Parnaíba e Atlântico Nordeste Ocidental.

34: In <http://www.cogerh.gov.br>

A maior parte do Estado do Ceará encontra-se na região hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental, a qual abrange, além daquele, os Estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Ela corresponde a 3,4% do Território brasileiro e nela residem 12,7% da população do País. A principal característica das cidades abrangidas por essa região é a pequena extensão e vazão de seus corpos d'água³⁵.

O Estado do Ceará, como a maioria dos estados nordestinos, sofre os dissabores do fenômeno da seca. Por se encontrar no semi-árido, de acordo com a classificação hidrográfica, a água, que já é reconhecida como um bem de domínio público e limitado, apresenta-se como um bem essencial para o desenvolvimento deste Estado.

Consciente da importância desse recurso natural, o Ceará foi o primeiro Estado nordestino a tentar contornar a problemática da seca. Ainda no início do séc. XIX, procurou-se resolver a questão da água com a perfuração de poços e cacimbas, porém, tais tentativas apresentaram-se incipientes à vista das necessidades daquela região. No final desse mesmo século, Dom Pedro II criou a Comissão da Seca, que propôs a construção de açudes e reservatórios públicos, o que garantia, de forma mais eficaz do que com meros poços, o abastecimento de água. O marco dessa época é o açude Cedro, em Quixadá. Outro sinal importante na história das águas no Ceará é a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), cuja função principal era administrar as águas. Essa instituição é hoje o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Na década de 1950, foram construídos os açudes mais importantes do Estado: Orós, Banabuiú, Araras e Pentecoste. A partir da construção desses açudes, houve maior desenvolvimento da economia no interior do Estado. No ano de 1987, o Ceará criou a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), inaugurando a política da gestão integrada dos recursos hídricos³⁶.

Após esse breve relato da história da água no Ceará, passemos a analisar o objeto de todas essas medidas adotadas ao longo do desenvolvimento desse Estado: seus recursos hídricos.

35: Informações obtidas no site: <http://www.ana.gov.br/mapainicial/pgMapaF.asp>

36: Informações retiradas do site:
<http://www.cogerh.com.br/versao3/public-gestao.asp?page=gestao2>

2.1 Recursos hídricos superficiais

São recursos hídricos superficiais, como resta evidenciado pelo próprio nome, aqueles “que se mostram na superfície da Terra” (FIORILLO, 2003: 110). Como exemplos destes, temos os rios, riachos, lagos, lagoas etc.

O Ceará é composto, principalmente, pelos seguintes escoamentos superficiais³⁷: Acaraú, Alto Jaguaribe, Baixo e Médio Jaguaribe, Banabuiú, Coreaú, Curu, Litoral, Metropolitana, Parnaíba e Salgado. Esses escoamentos formam a bacia hidrográfica de Curu³⁸ e as sub-bacias do Alto Jaguaribe³⁹, Banabuiú⁴⁰,

37: As informações atinentes às características hidrográficas do Estado do Ceará foram obtidas no site da secretaria de recursos hídricos desse estado, qual seja: <http://www.srh.ce.gov.br>.

38: “A Bacia Hidrográfica do Rio Curu é composta por 15(quinze) municípios, entre eles, Itatira, Canindé, Caridade, Paramoti, General Sampaio, Tejuçuoca, Apuiarés, Pentecoste, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, São Luís do Curu, Umirim, Itapajé, Irauçuba, compreendendo uma extensão territorial de 8.527Km², que corresponde aproximadamente a 6% do território cearense. O seu rio principal é o Curu, que nasce na região montanhosa formada pelas Serras do Céu, Imburana e do Lucas, percorrendo 195Km, das nascentes até a sua foz. Os principais afluentes do rio Curu são os rios Caxitoré e Canindé. Os principais reservatórios da Bacia são: Açude General Sampaio(General Sampaio), Açude Pereira de Miranda(Pentecoste), Açude Caxitoré(Pentecoste), Açude Tejuçuoca(Tejuçuoca) e o Açude Frios(Umirim). A Bacia Hidrográfica do Rio Curu conta com uma capacidade máxima de armazenamento de 1.062.362.014m³ de água distribuída entre seus 12(doze) açudes monitorados pela COGERH. A bacia do Curu é uma das mais exploradas do estado, tanto no aspecto hidrológico, com seus principais rios barrados por grande açudes públicos, como no aspecto hidroagrícola, devido à existência de projetos públicos e privados de irrigação, cuja área supera os 7.000 ha. A bacia do Curu, como bacia – piloto para o desenvolvimento dos trabalhos de gestão dos recursos hídricos, por sua dimensão e nível de açudagem pública que pereniza os seus principais vales, foi contemplada com o primeiro Comitê de Bacia do Estado, após intenso trabalho de organização de usuários promovido pela COGERH. O município de Pentecoste sedia a segunda Gerência da COGERH no interior...”. Disponível no site: <http://www.srh.ce.gov.br/frameforum-comites.htm>

39: A sub-bacia hidrográfica do Alto Jaguaribe é formada por vinte e quatro municípios, quais sejam: Acopiara, Aiuaba, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Arneiroz, Assaré, Cariús, Campos Sales, Catarina, Farias Brito, Icó, Iguatu, Jucás, Nova Olinda, Orós, Pambu, Potengi, Quixelô, Saboeiro, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Tauá. Possui, ainda, os seguintes açudes: Benquê, Canoas, Poço da Pedra, Muquém, Rivaldo Carvalho, Trussu, Orós, Trici, Do Coronel, Espírito Santo, Forquilha II, Parambú, Valério, Quincoé, Várzea do Boi e Favelas, que apresentam o segundo maior nível de açudagem do Estado”. Dados disponíveis no site: http://www.cogerh.com.br/monit/boletim/boletim.asp?cod_bacia=1

40: “A Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Banabuiú é composta por 12 (doze) municípios, compreende uma extensão territorial de 19.580 Km², onde vivem aproximadamente 500.000 habitantes, caracteriza-se como a região hidrográfica que possui o maior potencial de acumulo de água do Estado (apesar do pouco aporte de água dos reservatórios dessa Sub-Bacia, conforme Boletim de Monitoramento dos Açudes do Estado do Ceará, em anexo), tendo como principais reservatórios: os açudes Arrojado Lisboa (popularmente conhecido como açude Banabuiú), Pedra Branca, Fogareiro, Cedro, Patu e Serafim Dias. Ressaltamos, que os principais afluentes da sub-bacia do Rio Banabuiú, que se constitui como o principal afluente do rio Jaguaribe, são os rios Quixeramobim, Sitiá, Livramento e Patu. Os municípios inseridos nessa sub-bacia localizam-se na Região Administrativa do Sertão Central, predominando o solo cristalino e mantendo condições climáticas bastante homogêneas, com uma média pluviométrica variando entre 550 mm a 1100 mm. Na sub-bacia do Banabuiú, situam-se dois projetos de irrigação

Salgado⁴¹, Metropolitana e Baixo e Médio Jaguaribe⁴², conforme pode ser verificado no mapa⁴³ abaixo. Vale dizer que as sub-bacias já mencionadas formam a bacia hidrográfica do Jaguaribe, que ocupa cerca de 51,9% do Estado. Alguns de seus principais afluentes são o rio Palhano e os riachos do Sangue e Cariús⁴⁴. Outros de seus maiores afluentes são os rios Salgado e Banabuiú que, por uma questão de administração por meio dos comitês de bacia, foram classificados como sub-bacias.



pública: o Projeto de Irrigação de Morada Nova e o Projeto de Irrigação de Tabuleiro de Russas, sendo que, o Projeto de Irrigação Pública do Tabuleiro de Russas está em fase de implantação, contando com uma área de aproximadamente 15.000 hectares, enquanto que o Projeto de Irrigação Pública de Morada Nova conta com uma área de aproximadamente 4.000 hectares, com o atendimento da demanda hídrica de ambos projetos a partir do Rio Banabuiú, que é perenizado pela operação do reservatório do açude Arrojado Lisboa (Banabuiú)". Disponível no site: <http://www.srh.ce.gov.br/frame-forum-comites.htm>

41: A sub-bacia do Rio Salgado é composta por vinte e dois municípios, quais sejam: Abaiara, Aurora, Baixio, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Cariraçu, Crato, Granjeiro, Icó, Ipaumirim, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Penaforte, Porteiras, Umari e Várzea Alegre. Seus principais açudes são: Cachoeira, Prazeres, Atalho, Ubaldinho, Thomas Osterne, Manuel Balbino, Rosário, Quixabinha e Olho D'Água.

42: As sub-bacias do Médio e Baixo Jaguaribe são compostas pelos seguintes quinze municípios: Alto Santo, Aracati, Aracoiaba, Ererê, Fortim, Iracema, Jaguaribara, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixerê, Russas e Tabuleiro do Norte. Possui, ainda os seguintes açudes: Castanhão, Ema, Tigre, Joaquim Tavora, Riacho do Sangue, Canafistula e Santo Antônio de Russas. A primeira Gerência da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH) no interior se deu na sub-bacia do Baixo Jaguaribe.

43: <http://www.cogerh.com.br/monit/boletim/boletim.asp>.

44: Dado obtido no site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/jaguaribe/jaguar.pdf.

2.2 Recursos hídricos subterrâneos

São consideradas águas subterrâneas aquelas que têm origem no subsolo e que preenchem as falhas nas rochas, formando os aquíferos. Segundo a Lei n.º 6.105/98 do Estado do Pará, “são consideradas subterrâneas as águas que ocorram, natural ou artificialmente, no subsolo, de forma suscetível de extração e utilização pelo homem”.

O Brasil possui um dos maiores depósitos de água subterrânea, o que se apresenta como uma imensa vantagem quando atentamos para a crescente escassez de água no Planeta.

O Ceará, no entanto, é pobre no tocante a esse tipo de recurso, pois seu solo é, predominantemente, cristalino, ou seja, formado de rochas cristalinas de baixo poder hídrico.

A bacia hidrográfica do Jaguaribe, por exemplo, possui 80% de sua área total em um aquífero cristalino, o que faz com que, apesar das águas superficiais que correm nesse solo, o armazenamento de água no subsolo seja mínimo. Apesar disso, a potabilidade da água apresenta-se de regular a boa para o consumo⁴⁵.

A menor parte desta bacia está em um aquífero sedimentar, ou seja, em cima de um solo predominantemente argiloso, que permite maior acúmulo de águas no subsolo. Este tipo de aquífero encontra-se, principalmente, nos limites do Ceará com o Estado do Piauí, em parte da sub-bacia do médio Jaguaribe, em parte da sub-bacia do baixo Jaguaribe e da do rio Banabuiú e nos limites do Ceará com o Estado do Rio Grande do Norte.

Quanto ao aquífero na divisa com o Piauí, a reserva é mínima até pelo fato de ser pequena a parcela desse tipo de solo na bacia em foco.

As reservas existentes na sub-bacia do médio Jaguaribe existem, principalmente, em virtude da absorção direta de águas pluviais. Os dois principais aquíferos dessa sub-bacia encontram-se em Missão Velha no Cariri, que possuem, sob o regime de bombeamento contínuo, vazões exploráveis superiores a 100m³/h/poço e 30m³/h/poço respectivamente⁴⁶.

45: Dado obtido no site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/jaguaribe/jaguar.pdf.

46: Informação retirada do site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/jaguaribe/jaguar.pdf.

O aquífero presente na sub-bacia do baixo Jaguaribe é formado pelas precipitações pluviométricas e pela absorção das águas dos próprios rios (Jaguaribe e Banabuiú) em época de cheias, chegando a servir de dreno. A produção desses poços, em regime de bombeando contínuo, é de cerca de 50m³/h/poço e a água é de boa qualidade.

No tocante ao aquífero existente na divisa com o Rio Grande do Norte, as reservas de água são abundantes e encontram-se, na sua maior parte, nos limites norte-riograndenses. Não se apresentam, portanto, muito significativas para o Ceará, uma vez que a área sedimentar que repousa nos limites deste Estado é bastante restrita e de borda.

As águas existentes nos aquíferos sedimentares aqui expostos são qualificadas como potáveis e de livre utilização para agricultura, com exceção da parte norte das reservas existentes nos limites do Ceará com o RN, cujo nível de salinização somente permite sua utilização em culturas com alta tolerância ao sal.

Expostas as principais características hídricas do Estado do Ceará, passamos à análise da legislação estadual, com o intuito de observarmos se estas normas estão sendo cumpridas e se estão adequadas à realidade árida desta unidade da Federação.

3 A legislação cearense dos recursos hídricos

Inicialmente, convém fazermos alguns comentários sobre uma dúvida por vezes observada na doutrina: são os estados competentes ou não para legislar quando se refere a recursos hídricos?

Observando-se o inciso IV, do art. 21, da Constituição Federal de 1988, temos que “Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV- *águas*, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão” (destacamos). Assim, em uma primeira análise, teria tal competência somente a União.

Mais à frente, todavia, no art. 26, inciso I, o próprio Texto Constitucional determina que: “Incluem-se entre os bens dos Estados: I- as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da

União”. Observa-se, então, que, apesar da aparente incompetência para legislar, os estados são os proprietários do recursos hídricos do território. Acerca desse assunto, José Afonso da Silva argumenta que “não é muito coerente atribuir aos estados o domínio de águas *superficiais* e *subterrâneas*, como já vimos (art. 26, I), sem lhes reconhecer competência para legislar, ainda que fosse apenas suplementarmente, sobre águas. Como poderão os Estados administrar suas águas se a competência para legislar sobre elas é privativa da União?” (2002: 122).

A questão foi solucionada através dos constituintes estaduais que respaldados no art. 23, inciso VI, que estabelece a competência comum entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas”, bem como, no art. 24, que diz competir à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a defesa dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e o controle de poluição (inc. VI) e a responsabilidade por dano ao ambiente (inc. VIII) inseriram nas respectivas Constituições⁴⁷ capítulos próprios tratando da matéria.

Mesmo superada, entretanto, a dúvida quanto à competência dos estados para legislar em matéria de águas, temos que “A normatividade dos Estados sobre águas fica dependente do que dispuser a lei federal, a que cabe definir os padrões de qualidade das águas e os critérios de classificação das águas de rios, lagos, lagoas, etc. Os Estados não podem, pois, estabelecer condições diferentes para cada classe de água, nem inovar no que concerne ao sistema de classificação, nem sobre os critérios de uso”. Desta forma, em relação às “águas estaduais, competirá aos órgãos estaduais fazer a aplicação dos critérios federais e efetuar a classificação” (MACHADO, 2000: 109).

3.1 Política e gerenciamento estadual dos recursos hídricos

Em razão da enorme importância da água, faz-se necessária a criação de mecanismos que a protejam e que regulem a utilização desse

47: Em relação à Constituição Estadual do Ceará, temos o art. 15, incisos VI e XI, *in verbis*: “Art. 15. É competência comum do Estado, da União e dos Municípios: (...)VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...)XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território”.

bem. Nesse sentido, foi criada a Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos, do Ceará (Lei nº. 11.996/92), em 24 de julho de 1992. Esta lei deve seguir o disposto na Constituição Federal, na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/97) e na Constituição do Estado do Ceará.

Uma vez que a lei estadual que define a política de recursos hídricos no Ceará é anterior à lei nacional, imprescindível se faz a análise da adequação da primeira à segunda. Importa informar, primeiramente, que foi elaborado um anteprojeto de lei para substituir a Lei nº. 11.996/92, mas este ainda não foi aprovado, apesar da disparidade entre as datas de publicação da lei estadual vigente e da lei nacional e da publicação da lei nacional e o ano corrente.

A Lei nº. 11.996/92 divide seus princípios em fundamentais, de aproveitamento e gestão, abrangendo aspectos que se encontram diluídos no corpo da lei nacional. Podem ser definidos os seguintes princípios como norteadores da política de recursos hídricos: a) a água é tida como recurso limitado e dotado de valor econômico; b) a unidade básica a ser adotada para o gerenciamento dos potenciais hídricos é a bacia hidrográfica; c) o aproveitamento dos recursos hídricos deve ter como prioridade o maior abastecimento das populações; d) os reservatórios de acumulação de águas superficiais devem ser incentivados para o uso de múltiplas finalidades; e) a gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada. Vejamos um pouco a respeito desses princípios.

A limitação da água foi situada como princípio para combater a errada consciência de que este recurso era inesgotável, o que levou a uma desregrada exploração. Sendo um bem limitado, nada mais lógico do que sua exploração passe a existir mediante pagamento. A definição da bacia hidrográfica como unidade adotada para o gerenciamento dos potenciais hídricos apresenta-se como uma forma encontrada pelo legislador de melhor administrar tais recursos.

Quanto à preferência ao atendimento das populações, defende-se a idéia de que o legislador quis priorizar o uso humano ao comercial da água. Vale dizer que por uso humano entende-se apenas o estritamente necessário para cada pessoa, ou seja, a água de beber, de cozinhar e da higiene. No tocante às múltiplas finalidades para o uso da

água, a lei determina que é proibida a outorga de utilização desse recurso para único fim. O objetivo disso é permitir o maior aproveitamento e não o desperdício da água. Para Paulo Affonso Leme Machado, não há contradição entre esses dois últimos princípios, dizendo o autor que não há qualquer discricionariedade do Poder Público no tocante ao cumprimento do princípio de preferência ao uso humano e sim que este age vinculativamente (2000: 416)

Vale dizer que, no anteprojeto de lei do Ceará, a preferência pela utilização humana da água não se encontra nos princípios e sim nas diretrizes. Além disso, inclui, como uso preferencial no caso de escassez de água, a dessedentação animal, mostrando-se mais abrangente do que a lei estadual em vigor e mais atualizada, uma vez que a lei nacional também inclui este caso.

Quanto à descentralização da gestão dos recursos, há de se esclarecer que trata de descentralização apenas da gestão e não da competência legislativa, assunto já tratado. Nesse sentido, pode a gestão ser pública ou mista, mas jamais totalmente privada.

Observa-se, portanto, a preocupação do legislador estadual, em consonância com o federal, no sentido de preservar a água, permitir sua exploração racional e atender às carências da população. Tais preocupações denotam o esforço do Estado em implantar o desenvolvimento sustentável⁴⁸, o que se apresenta de forma ainda mais latente no art. 1º, inciso II da Lei nº. 11.996/92, prescrever que é objetivo da política estadual de recursos hídricos que a água “possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade e quantidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo o território do Estado do Ceará”. Este artigo encontra-se em harmonia com o art. 225 da Carta Magna de 1988 e está presente também no anteprojeto.

Quanto às diretrizes para a implementação da *política estadual de recursos hídricos* (art. 3º), nota-se que em muito diferem das expostas na política nacional. Em vários incisos, a estadual repete o que já foi

48: O princípio do desenvolvimento sustentável surge como uma conjugação dos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio de Janeiro/92, que afirmam respectivamente: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda equitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras” e “a fim de alcançar o desenvolvimento sustentado a proteção ao meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada”.

colocado nos artigos anteriores e trata de assuntos de que a lei nacional silencia (e vice-versa), cuidando de forma mais abrangente em outra parte do corpo de texto. Exemplo disso é a integração de recursos hídricos com a gestão ambiental (inciso III do art. 3º da Lei n.º 9.433/97), questão sobre a qual a lei estadual silencia. Outro ponto é o “estabelecimento, em conjunto com os Municípios, de um sistema de alerta e defesa civil para cuidar da segurança e saúde públicas quando da ocorrência de eventos hidrológicos extremos - secas e cheias” (inciso VIII, art. 3º, da Lei n.º 11.996/92), ponto este em que a lei é silente.

3.2 Instrumentos da Política Estadual dos Recursos Hídricos

Os instrumentos da Política Estadual dos Recursos Hídricos do Ceará encontram-se previstos no Capítulo IV, da referida Lei n.º 11.996/92. Esta, todavia, apresenta-se insuficiente para regular o assunto, pois só prevê como instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos a outorga de direito de seus usos, a cobrança pela sua utilização e o rateio de custos das obras de recursos hídricos. O anteprojeto de lei, por sua vez, visando a adequar-se melhor à Lei federal n.º 9.433/97, além daqueles três instrumentos, determina que o Fundo Estadual de Recursos Hídricos –FUNERH, os planos de recursos hídricos, o Sistema de Informação de Recursos Hídricos e Meteorológicos e o enquadramento dos corpos d’água em classes de usos preponderantes, também são mecanismos da Política Estadual dos Recursos Hídricos. Vale salientar que esses três últimos instrumentos se encontram legalmente previstos no art. 5º da Política Nacional dos Recursos Hídricos, que, além destes, prevê ainda a compensação a municípios⁴⁹.

A outorga de direito de uso dos recursos hídricos,⁵⁰ “mecanismo pelo qual o usuário recebe uma autorização, ou uma concessão, para fazer uso da água para fins econômicos” (REBOUÇAS, s/d: 32), encontra-se detalhado nos artigos 4º, 5º e 6º da Lei n.º 11.996/92. É no

49: O art. 24 da Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos, porém, que regulamentava o instrumento, foi vetado, quando da sanção da Lei.

50: Vale destacar que a outorga do direito de uso dos recursos hídricos encontra-se, atualmente, regulamentada pelo Decreto n.º 23.067, de 11 de fevereiro de 1994, o qual aborda pontos não tratados na ultrapassada Lei da Política Estadual dos Recursos Hídricos em vigor. O citado decreto também já se encontra alterado pelo Decreto n.º 24.870 de 1º de abril de 1998.

anteprojeto de lei (artigos 5º a 13), entretanto, que a matéria está tratada de forma mais condizente com o que preceitua a Política Nacional dos Recursos Hídricos. Assim, pelo art. 5º do referido texto, tem-se “a outorga de direito de uso de recursos hídricos e de execução de obras e/ou serviços de interferência hídrica é ato administrativo de competência da Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará, pelo qual será outorgado o uso de determinado recurso hídrico ou a realização de obras e/ou serviços que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade dos recursos hídricos, nos termos e condições expressas no ato respectivo, sem prejuízo das demais formas de licenciamento ambiental a cargo dos órgãos ou entidades competentes”.^{51/52}

A *cobrança pelo uso dos recursos hídricos*, mecanismo que ressalta a valoração econômica da água, mostra-se “essencial para criar as condições de equilíbrio entre as forças da oferta (disponibilidade da água) e da demanda, promovendo, em conseqüência, o abastecimento das necessidades vitais do indivíduo (40-50 litros/dia *per capita*) e a harmonia entre os usuários competidores” (REBOUÇAS, s/d: 59). Este instrumento está regulado, de forma insatisfatória, no art. 7º da Lei n.º 11.996/92; assim como o mecanismo anterior, encontra-se mias bem disciplinado nos artigos 14 e 15 do anteprojeto de lei. Importante é destacar a inovação trazida pelo § 2º, art. 14, pelo qual “os valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão aplicados prioritariamente em programas, obras, atividades e estudos na mesma bacia hidrográfica em que foram gerados, configurando ato de improbidade administrativa a utilização em outra área que não a dos recursos hídricos”.

51: No sentido de aprofundar o estudo sobre a outorga de direito de uso da água, ver artigo “Outorga de direito de uso da água: aspectos legais”, de Maria Luiza Machado Granziera, *in* Revista de Direito Ambiental- n.º 26, RT, p. 152-166.

52: Atualmente, no Estado do Ceará, o pedido de outorga de uso das águas “ao ser protocolado na Secretaria dos Recursos Hídricos - SRH, compõe um processo que recebe um número e fica cadastrado na Diretoria de Gestão dos Recursos Hídricos - DGH, passando a ser analisado por uma Câmara Técnica de Outorga - CTO, cujo parecer técnico é discutido e aprovado em reuniões semanais (2ª feiras). O processo é encaminhado à DGH para expedição da outorga se deferido o pedido, ou para informação ao interessado em caso de decisão denegatória. A outorga deve ser solicitada através de formulário próprio que contém as informações mínimas necessárias a avaliação técnica, e deverá ser requerida ao Sr. Secretário dos Recursos Hídricos”. Informação obtida no site: <http://www.srh.ce.gov.br>.

Em seguida, há o *rateio de custos das obras de recursos hídricos*, que se encontra previsto, de forma semelhante, nos artigos 8º e 16, da atual Lei da Política Estadual dos Recursos Hídricos do Ceará, e do anteprojeto que altera tal diploma, respectivamente. Por tal instrumento, “terão os seus custos rateados direta ou indiretamente, as obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo”⁵³ entre os setores beneficiados por aquelas.

Continuando, mesmo não previsto na Lei n.º 11.996/92, trata-se do *Fundo Estadual de Recursos Hídricos – o FUNERH*. Este instrumento é mais uma inovação do anteprojeto⁵⁴ que altera a Lei retrocitada. O FUNERH é vinculado à Secretaria dos Recursos Hídricos do Ceará e tem como finalidade “dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e às ações dos componentes do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos- SIGERH” (art. 21). É interessante apontar que o FUNERH é administrado por um Conselho Diretor formado pelo Secretário de Estado dos Recursos Naturais, Conselheiros do CONERH, representantes dos comitês de bacias hidrográficas e secretário de Estado de Planejamento e Coordenação (art. 24, *caput*).

Da mesma maneira que o instrumento anterior, os *planos de recursos hídricos* também não estão previstos na atual Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos do Ceará, nos moldes em que estão regulados nos artigos 6º, 7º e 8º da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como nos artigos 17 a 20 do anteprojeto de lei. Tais planos “são o documento programático para o setor... Trata-se não só de uma atualização das informações disponíveis que influenciam a tomada de decisão na bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento, mas também procura definir a repartição da gota d’água disponível entre os diferentes usuários, considerando-se sempre um uso cada vez mais eficiente” (REBOUÇAS, s/d: 58). Aquele anteprojeto divide os planos de recursos hídricos em duas espécies: o plano estadual dos recursos hídricos e os planos de bacias hidrográficas. É o art. 17 desse texto legal a dizer que “o plano estadual de recursos

53: Art. 8º, *caput*, da Lei 11.996/92.

54: Artigos 21 a 24 do anteprojeto do lei.

hídricos encerra diretrizes que visam fundamentar e orientar a implementação da *política de recursos hídricos* do Estado considerando as bacias e sub-bacias hidrográficas, mediante gestão equitativa e razoável desses recursos”. Já o art. 20, disciplina que “os planos de bacias e sub-bacias hidrográficas englobam ações a serem executadas em suas áreas de abrangência e serão discutidos e aprovados pelos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas ou Comitês de Sub-bacias Hidrográficas, realizando-se, antes da aprovação, audiências públicas nas localidades abrangidas pela área de atuação dos comitês, com amplo acesso à população”.

O sexto instrumento tratado aqui é o *Sistema de Informação de Recursos Hídricos e Meteorológicos*. Este mecanismo, que também não está previsto na Lei n.º 11.996/92, encontra-se regulamentado de maneira bastante semelhante no anteprojeto cearense (artigos 25 a 27) e na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (artigos 25 a 27). Pelo art. 25 do primeiro dispositivo, tem-se que “o Sistema de Informação de Recursos Hídricos e Meteorológicos do Ceará é a junção lógica dos sistemas operativos existentes nos setores de recursos hídricos e meteorológicos do Estado com um sistema referencial capaz de integrar, pesquisar e criar indicadores para todas as informações disponíveis”.

Finalizando, há como instrumento da Política Estadual dos Recursos Hídricos, previsto nos artigos 28 e 29 do anteprojeto de lei cearense e 9º e 10 da Lei federal n.º 9.433/97, o *enquadramento dos corpos d'água em classes de usos preponderantes*. Neste momento, cabe apenas afirmar que tal instrumento tem o intuito de assegurar qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinados e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos no Estado do Ceará

Foi a Lei n.º. 11.996/92 que instituiu o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos (SIGERH). A função desse sistema, segundo o art. 23 do citado diploma legal, é coordenar e executar a Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como formular, atualizar e executar o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Ainda conforme esta mesma lei, o SIGERH conta, para a consecução de tais fins, com os seguintes órgãos Conselho de Recursos Hídricos do Ceará (CONERH); Comitê Estadual de Recursos Hídricos (COMIRH); Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH - Órgão Gestor); Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNORH); Comitê de Bacias Hidrográficas (CBH's); Comitê das Bacias da Região Metropolitana de Fortaleza (CBRMF); e instituições estaduais, federais e municipais responsáveis por funções hídricas. Em seguida, vejamos um pouco a respeito desses órgãos.

A CONERH é um órgão de coordenação, fiscalização, deliberação coletiva e de caráter normativo, cujas finalidades são coordenar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos; explicitar e negociar as políticas de utilização, oferta e preservação dos recursos hídricos; e promover a articulação entre os órgãos municipais, estaduais, federais e a sociedade civil (art. 27 da Lei nº. 11.996/92). Dentre suas competências, encontram-se a aprovação do anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos, avaliação do relatório anual sobre a situação desses recursos, exercício de funções normativas e deliberativas no tocante à Política Estadual dos Recursos Hídricos, a proposição de critérios para a cobrança do uso da água (art. 32 da Lei nº. 11.996/92).

O COMIRH é órgão de assessoramento técnico do CONERH e possui as seguintes funções: elaborar proposta para o Plano Estadual de Recursos Hídricos, compatibilizar os interesses das instituições envolvidas e emitir parecer técnico prévio sobre projetos e construções hidráulicas, bem como sobre pedidos de outorga de uso da água (art. 33 da Lei nº. 11.996/92).

É dever da SRH implantar o SIGERH, no intuito de concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável.

O FUNORH foi previsto pela Lei Estadual e pela Lei nº. 12.245/93, a qual foi alterada pela Lei nº. 12.664/96. Existe para dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e sua função principal é utilizar os recursos arrecadados com as outorgas para a manutenção dos dispositivos e da infra-estrutura relacionada aos recursos hídricos.

O CBRMF e os CBHs⁵⁵ possuem as seguintes atribuições: aprovar a proposta referente à bacia hidrográfica respectiva, para integrar o Plano de Recursos Hídricos e suas atualizações; aprovar plano de utilização, conservação e proteção dos recursos hídricos da bacia hidrográfica; promover entendimentos, cooperação e eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos; proceder a estudos, divulgar e debater, na região, os programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade, definindo objetivos, metas, benefícios, custos e riscos sociais, ambientais e financeiros; fornecer subsídios para elaboração do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica; elaborar calendários anuais de demanda e enviar ao órgão gestor; executar as ações de controle nas bacias hidrográficas; solicitar apoio técnico ao órgão gestor quando necessário (art. 36 da Lei nº. 11.996/92).

A COGERH, Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos, foi prevista pela Lei nº. 12.217/93 e, segundo este diploma, tem por finalidade gerenciar a oferta dos recursos hídricos constantes dos corpos d'água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado, visando a equacionar as questões referentes ao seu aproveitamento e con-

55: O Comitê de Bacias Hidrográficas é um órgão colegiado, inteiramente novo na realidade institucional brasileira, contando com a participação dos usuários, da sociedade, de representantes de governos municipais, estaduais e federal. Esse ente é destinado a atuar como "parlamento das águas". É o fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica. Os comitês de bacias hidrográficas têm, entre outras, as atribuições de: promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Comporão os comitês em rios de domínio da União representantes públicos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e representantes da sociedade, tais como usuários das águas de sua área de atuação, e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. A proporcionalidade entre esses segmentos foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pela Resolução nº 05, de 10 abril de 2000. Esta norma estabelece diretrizes para formação e funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica, representando um avanço na participação da sociedade civil nos Comitês. A Resolução prevê que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê. O somatório dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e os da sociedade civil organizada serão mínimo de 20%. Nos comitês de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços, a representação da União deverá incluir o Ministério das Relações Exteriores e, naqueles cujos territórios abrangem terras indígenas, representantes da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e das respectivas comunidades indígenas. Cada Estado deverá fazer a respectiva regulamentação referente aos comitês de rios de seu domínio. Alguns estados, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo já estão em estágio bem avançado no processo de regulamentação, com diversos comitês criados. Informações obtidas no site: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>.

trole, operando, para tanto, diretamente ou por subsidiária, ou ainda por pessoa jurídica de direito privado, mediante contrato, realizado sob forma remunerada. De acordo com a Lei nº. 11.996/92, a COGERH não constitui um órgão componente do SIGERH. Segundo a legislação nacional, as funções dessa Companhia assemelham-se às da agência de águas, que atuam como secretarias executivas dos comitês de bacia.

Coube à COGERH estimular a formação desses comitês por meio de capacitação dos usuários d'água, com o fim de efetivar a participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos. Existem, atualmente, sete CBH's no Estado do Ceará, quais sejam: Curu, Banabuiú, Salgado, baixo Jaguaribe, médio Jaguaribe, alto Jaguaribe e Metropolitana. O CBH do Acaraú encontra-se em formação. Vale dizer que os comitês das sub-bacias de Banabuiú, Salgado, baixo Jaguaribe, médio Jaguaribe, alto Jaguaribe e Metropolitana compõem o CBH do Jaguaribe⁵⁶.

4 Considerações finais

Como bem se sabe, desde o período colonial brasileiro (1500-1822), quando se pensa em água, lembra-se da seca que assola grande parte do Nordeste do País e de que somente quem tem dinheiro, poder ou influência, para ir buscar água do rio, captar do poço e utilizá-la pode contornar as mazelas oriundas desse fenômeno. Ainda hoje no Brasil, quando se examina a região do semi-árido, nota-se que parcela considerável da população não dispõe de água limpa para beber. Isso ocorre, muitas vezes, por falta de informação sobre como realizar um consumo racional do bem, ou também porque não há dinheiro para a conta de água, a qual, pela inexistência de políticas públicas sérias, voltadas não apenas para beneficiar alguns “senhores feudais”, não chega sequer às torneiras das suas casas.

De uns tempos para cá, todavia, o ordenamento jurídico brasileiro implanta normas importantes para auxiliar na regulamentação dos re-

56: Dados obtidos no site: <http://www.srh.ce.gov.br/frame-forum-comites.htm>

ursos hídricos, melhorando a sua distribuição. Exemplos desses avanços são a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos e a Lei n.º 9.984/00 – que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas.

Em relação ao Estado do Ceará, a legislação estadual também realizou progressos na forma de tratar das águas. Antecipando-se à Lei n.º 9.433, que é de 08 de janeiro de 1997, o Estado editou a Lei n.º 11.996/92, que, conforme expresso anteriormente, estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos, em vigor. Tal lei encontra-se, entretanto, ultrapassada, não sendo mais capaz de regulamentar a matéria por completo. Muito pelo contrário, vários pontos previstos na atual lei federal não são tratados naquela. Foram editados, então, alguns decretos estaduais no intuito de complementar os assuntos carentes de previsão, o que funcionou apenas como paliativo. Tal prática dificulta o conhecimento e aplicação dos preceitos da Política Estadual de Recursos Hídricos pela população, haja vista ser a matéria pulverizada em vários diplomas legislativos.

Assim, resta necessária e urgente a adoção do anteprojeto de lei que revise e altere a Lei n.º 11.996/92, adequando a Política Estadual Recursos Hídricos aos princípios estabelecidos na Lei n.º 9.433/97, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos.

5 Referências Bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Outorga de direito de uso da água: aspectos legais. *In Revista de Direito Ambiental* - n.º 26, RT,

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Proteção dos recursos hídricos. *In Revista de Direito Ambiental* - n.º 32, RT.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental constitucional*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Pedro Paulo Lima e e outros. *Subsídios para avaliação econômica dos impactos ambientais*. In CUNHA, Sandra Baptista da e GUERRA, Antônio José Teixeira (Org.). *Avaliação e perícia ambiental*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

<http://www.cogerh.gov.br>, consultado em 06/02/2004.

<http://www.cogerh.com.br/versao3/public-gestao.asp?page=gestao2>, consultado em 06/02/2004

http://www.cogerh.com.br/monit/boletim/boletim.asp?cod_bacia=1, consultado em 06/02/2004.

<http://www.cogerh.com.br/monit/boletim/boletim.asp>, consultado em 06/02/2004.

<http://www.ana.gov.br/mapainicial/pgMapaF.asp>, consultado em 06/02/2004.

<http://www.srh.ce.gov.br>, consultado em 08/02/2004.

<http://www.srh.ce.gov.br/frame-forum-comites.htm>, consultado em 08/02/2004.

http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/jaguaribe/jaguar.pdf, consultado em 08/02/2004.

Paginas Blancas

Maranhão

Alírio Maciel Lima de Brito

Aluno do 9.º período do curso de Direito da UFRN
Bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

O presente capítulo tem por escopo a análise da legislação dos recursos hídricos do Estado do Maranhão. Para tanto, o texto foi sistematizado de modo a facilitar a compreensão do atual estado dos recursos hídricos da UF em análise.

Assim, realizou-se em um primeiro momento a caracterização dos recursos hídricos no Estado do Maranhão, com a descrição dos seus aquíferos, bem como as bacias hidrográficas que compõem a malha hídrica do Estado, com a posterior apresentação dos problemas enfrentados pelo Estado do Maranhão.

O segundo momento do ensaio foi dedicado à análise da legislação estadual de recursos hídricos e sua importância para a efetiva proteção deste recurso fundamental para a sobrevivência do ser humano. Foram selecionados alguns aspectos que se considera da maior relevância como objeto do presente estudo: política e gerenciamento estadual de recursos hídricos; cobrança e outorga pelo uso dos recursos hídricos; e estrutura estatal do Maranhão no concernente à gestão dos recursos hídricos.

2 Caracterização dos recursos hídricos no Estado do Maranhão e questões relevantes na sua gestão

O Estado do Maranhão apresenta algumas peculiaridades no tocante à diversidade de seu ecossistema. Embora localizado na região Nordeste do Brasil, encontra-se numa área de transição entre o Nordeste semi-árido e a Amazônia úmida, apresentando-se, desta forma, privilegiado no tocante aos recursos hídricos.

Impende no momento realizar uma análise da rede hidrográfica do Estado, tanto a superficial como a subterrânea, para um posterior detalhamento das principais problemáticas encontradas no Estado do Maranhão na gestão de seus recursos hídricos.

2.1 Recursos hídricos superficiais

O Maranhão é o estado nordestino que possui menor identificação com a principal problemática dessa região brasileira: a escassez de recursos hídricos. No tocante a sua rede hidrográfica superficial, o Estado apresenta, conforme classificação do IBGE, as seguintes bacias hidrográficas⁵⁷: Gupuri⁵⁸, Turiaçu⁵⁹, Maracaçumé-Tromaí, Uru-

57: As informações utilizadas na descrição dos recursos hídricos subterrâneos e superficiais, assim como da situação dos recursos hídricos do Maranhão foram retiradas do Zoneamento Geoambiental do Estado do Maranhão realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

58: “A malha hidrográfica maranhense inicia-se com o rio Gurupi, formado pela união dos rios Açailândia e Itinga. O primeiro, provindo da região a norte de Alfredo Lisboa, na serra do Gurupi, tem como principal afluente o rio Pequiá. O rio Itinga deságua no rio Gurupi próximo a Cajuapara e estabelece durante um percurso de quase 50 km o limite com o Estado do Pará. A serra do Tiracambu constitui o principal divisor d’águas da bacia do rio Gurupi, estabelecendo o limite com as bacias do Pindaré e Turiaçu, sendo responsável pelos maiores afluentes maranhenses, destacando-se os rios Surubim, Tucamandua, Cajuapara, Panemã, Apará e Jararaca. No baixo curso, ao cortar os metamorfitos do Grupo Gurupi e os gnaissés e migmatitos do Complexo Maracaçumé, o rio Gurupi corre sobre um leito rochoso com várias cachoeiras, como: Lavadeira, Madalena, Jacurecoaga, Canindé-Açu, Maria Suprema, Itapera, Mamuirá, Maguari, Omelar e Algibeira. Após cumprir um percurso de mais de 400 km, onde desde a confluência com o rio Itinga constitui a linha limítrofe entre os Estados do Pará e do Maranhão, deságua no Oceano Atlântico, na baía de Gurupi” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Diretoria de Biociências/Divisão de Geociências da Bahia/Manuel Lamartin Montes (Supervisor do projeto). **Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão: Diretrizes gerais para a ordenação territorial**. Salvador, 1997. Disponível no site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/maranhao/maranhao.pdf. Capturado em 15/01/2004.)

59: “As bacias hidrográficas do Turiaçu, Maracaçumé-Tromaí e Uru-Pericumã-Aurá, reúnem, além desses cursos principais, rios de curtos trajetos, porémbastante caudalosos e piscosos, como o Iririmirim, o Iriaçu, o Negra Velha, o Anajatuba, o Cabelo da Velha, o Licondé, o Arapiranga e o Cururupu, que apresentam características amazônicas e deságuam numa costa de inúmeras rias. Todos esses rios vivem sob constante influência das marés - que influenciam até o ritmo de vida da população - e apresentam, próximo a foz, grandes larguras e são orlados pela exuberante vegetação de mangue”. (Instituto Brasileiro

Pericumã-Auruá, Mearim⁶⁰, Itaperucu⁶¹, Tocantins⁶², Munim⁶³, Parnaíba⁶⁴ e pequenas bacias do norte⁶⁵. Segue mapa⁶⁶ com a localização de cada uma das bacias presentes nesta classificação do IBGE.

-
- de Geografia e Estatística/Diretoria de Biociências/Divisão de Geociências da Bahia/Manuel Lamartin Montes (Supervisor do projeto). **Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão: Diretrizes gerais para a ordenação territorial**. Salvador, 1997. Disponível no site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/maranhao/maranhao.pdf. Capturado em 15/01/2004.)
- 60: A bacia do Mearim possui uma área de aproximadamente 96.000km², sendo uma das mais importantes bacias do Estado. Dentre os rios mais importantes, Mearim, Pindaré e Grajaú.
- 61: “Situado na parte Centro- Leste do Estado do Maranhão, entre as coordenadas de 020 51' a 060 56' Latitude Sul e 450 58' Longitude Oeste de Greenwich. O rio principal e seus tributários formam uma bacia hidrográfica falciforme, cuja concavidade está voltada em direção oeste, para o vale do Mearim. Limita-se a sul através da serra de Cruzeiras, chapadas do Axeitão e outras pequenas elevações, como a bacia hidrográfica do rio Parnaíba; a oeste e sudoeste, as serras das Alpercatas e Brancas e outras elevações sem nome estabelecem seu divisor com a bacia do rio Mearim; a noroeste, praticamente não existe divisor de águas, visto que esta região apresenta-se como uma extensa planície aluvial, margeando o fundo da baía de São Marcos; a nordeste, pequenas elevações dispostas quase longitudinalmente ao curso do rio Itapecuru estabelecem o divisor com a bacia hidrográfica do rio Mearim; a leste e sudeste, o limite com a bacia do rio Parnaíba é feito através de pequenas elevações de modesto destaque, sendo a serra do Valentim o acidente geográfico mais conspícuo. Seus principais afluentes pela margem direita são: rios Correntes, Pirapemas, os riachos Secos, Ouro, Gameleira, Cachimbo e Guariba e Itapecuruzinho. Pela margem esquerda os rios Alpercatas, Peritoró, Pucumã, Codozinho, rios dos Porcos, Igarapé Grande, além de outros riachos São Felinho, da Prata e dos Coco. A superfície total da bacia hidrográfica é de 52.972Km² (cerca de 16% do território do Maranhão), tendo como comprimento cerca de 1.090Km, possui uma vazão mínima de 20m³/s, corre do sul em direção ao Norte desaguardo na Baía de São José, no Golfão Maranhense. As principais cidades banhadas pelo rio Itapecuru são: Caxias, Codó, Coroatá, Itapecuru e Rosário. Encontra-se numa zona de transição dos climas semi-áridos do interior do Nordeste para os úmidos equatoriais da Amazônia. Segundo o censo demográfico de 1991, foi registrado uma população residente na bacia de 1.414.484 habitantes”. Informações retiradas do site da Universidade Estadual do Maranhão (Núcleo de meteorologia): <http://www.nemrh.uema.br/meteoro/hidro/rhframe.htm>. Capturado em 08/01/2004.
- 62: O rio Tocantins banha a região sudoeste do Estado do Maranhão. A região apresenta um grande potencial para o turismo, caracterizada pela presença de cachoeiras.
- 63: O rio Munim tem origem nos tabuleiros da Formação Barreiras, a nordeste de Caxias, na porção extremo-leste do Estado do Maranhão. Possui como principais afluentes os rios: Muquém, Iguara, Preto, Mocambo, Prata, Pirangi, Costa e Santana.
- 64: A rede hidrográfica da porção leste e sudeste do Estado pertence à bacia do rio Parnaíba, que estabelece limite com o Estado do Piauí.
- 65: “As pequenas bacias do norte reúnem rios de pequeno trajeto, a maior parte deles perenes, entre os quais destacam-se o Preguiças, o Barro Duro, o Piriá, o Mapari, o Grande, o Negro, o Formiga, o Carrapato, o Axuí, o da Ribeira e o Coqueiro. Algumas dessas artérias fluviais constituem micro-bacias endorréicas e não possuem escoamento até o mar, desembocando em lagoas ou dissipando-se nas areias dos Lençóis Maranhenses. Outros rios menores dispõem-se, sem nenhuma estruturação, com padrões de drenagem indefinidos, em função da intensa atividade dunária, caracterizando bacias tipicamente arréicas” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Diretoria de Biociências/Divisão de Geociências da Bahia/Manuel Lamartin Montes (Supervisor do projeto). **Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão: Diretrizes gerais para a ordenação territorial**. Salvador, 1997. Disponível no site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/maranhao/maranhao.pdf. Capturado em 15/01/2004.
- 66: Figura retirada do site: <http://www.nemrh.uema.br/meteoro/hidro/rhframe.htm>. Capturado em 08/01/2004.



2.2 Recursos hídricos subterrâneos

Neste estudo do IBGE acerca do Estado Maranhão⁶⁷, foram identificadas três zonas principais na captação de águas subterrâneas, levando em consideração as espessuras dos pacotes sedimentares. Com base nessa classificação, discorrer-se-a sobre os principais aquíferos inseridos neste Estado.

A zona número 01 possui captação em profundidades superiores a 1000 (mil) metros. É a zona de exploração dos aquíferos Samambaia e Poti-Piauí. A exploração desta área é recomendada para empreendimentos de grande vulto populacional, industrial ou de irrigação.

67: "O Estado do Maranhão está quase totalmente incluído na Bacia Sedimentar do Parnaíba, considerada uma das mais importantes províncias hidrogeológicas do país (...). Por se tratar de uma área de rochas quase exclusivamente sedimentares, o Estado do Maranhão apresenta possibilidades promissoras de armazenamento e exploração de águas subterrâneas". (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Diretoria de Biociências/Divisão de Geociências da Bahia/Manuel Lamartin Montes (Supervisor do projeto). **Zonamento geoambiental do Estado do Maranhão: Diretrizes gerais para a ordenação territorial**. Salvador, 1997. Disponível no site: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/maranhao/maranhao.pdf. Capturado em 15/01/2004.)

A zona número 02 abrange a área de captação dos aquíferos Corda, Grajaú e Itaperucu. É uma região recomendável para a exploração de água subterrânea para abastecimento público, pequena irrigação, pequena e média indústria, bem como pecuária e serviços em geral.

A terceira zona é a de captação dos aquíferos da Formação Barreiras. Esta região apresenta condições de abrigar empreendimentos de baixo e médio porte.

2.3 Situação atual dos recursos hídricos

O Estado do Maranhão sofre nos últimos anos perdas consideráveis de seus recursos hídricos. Por exemplo, rios como o Mearim, Itaperucu e o Pindaré, em outras épocas, caudalosos, apresentam-se atualmente estéreis. O transporte fluvial, piscoso, uma das antigas tradições do Estado, tornou-se praticamente impossível em decorrência do assoreamento.

Cumulado a esse processo, há uma redução dos recursos hídricos subterrâneos à medida que ocorre o desmatamento de áreas, favorecendo, desta forma, o escoamento superficial. “Apesar de ter seu território quase todo incluído num dos mais expressivos mananciais de água subterrânea do país, é de importância fundamental a preservação e conservação dos recursos hídricos, com especial atenção aos chapadões do sul do Estado, onde se origina boa parte da drenagem maranhense” (IBGE, 1997).

Assim, impende a preservação dessas áreas por ações efetivas do poder público em conjunto com a sociedade civil para que as futuras gerações possam usufruir dessas benesses conferidas pela natureza. Na seqüência, se procederá a uma análise da legislação de recursos hídricos do Maranhão e sua adequação às necessidades do Estado.

3 A legislação estadual de recursos hídricos: instrumento da gestão dos recursos hídricos e busca de soluções na realidade regional

No âmbito estadual e seguindo as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, o Estado do Maranhão editou a lei nº 7.052, de 22

de dezembro de 1997. Embora tenha sido promulgada desde a data citada, grande parte de seus dispositivos padece de regulamentação, fato este que tem dificultado sobremaneira a tomada de decisões para maior eficácia das atividades, visando à proteção dos recursos hídricos.

No intuito de demonstrar a preocupação do Estado na preservação dos recursos hídricos, o Governador do Estado do Maranhão assinou decreto, elevando o ano de 2003 como o “Ano Estadual de Recursos Hídricos”⁶⁸.

O Governo do Estado, no sentido de conseguir maior adequação da legislação vigente no concernente aos recursos hídricos, empreende esforços para revisar a lei nº 7.502/97.

3.1 Política e gerenciamento estadual dos recursos hídricos

A importância da água para a sobrevivência do ser humano, bem como de suas necessidades básicas, necessita de uma regulamentação específica com o intuito de uma utilização racional deste bem.

Nesse sentido, a lei estadual de recursos hídricos do Maranhão traçou as diretrizes básicas em que se deve pautar a política estadual de recursos hídricos, a qual há de seguir tanto na sua formulação quanto na sua execução, os preceitos nela estabelecidos, assim como estar em consonância com a Constituição federal, a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Constituição estadual e o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão. Assim, a política e o gerenciamento devem ter em vista não somente as peculiaridades do Estado, mas também a situação vivenciada por todo o País, pois muitos

68: DECRETO Nº 19.390 DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003

Institui o ano de 2003 como “Ano Estadual dos Recursos Hídricos, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 64, III da Constituição Estadual, e Considerando que o ano de 2003 foi declarado pela ONU, através da Resolução A/RES/55/196, o Ano Internacional da Água Doce; Considerando que a Bacia Hidrográfica do Rio Itapecuru é uma das principais fontes hídricas do Estado do Maranhão,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído o ano de 2003 como “Ano Estadual dos Recursos Hídricos”, e, em decorrência, o Rio Itapecuru passa a ser o Rio-Símbolo das ações ambientais do Estado, na área dos recursos hídricos. Art. 2º - A coordenação das atividades decorrentes do contido no art. 1º ficará a cargo da Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais.

Art. 3º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

dos rios e águas subterrâneas⁶⁹ que estão nele inseridos apresentam-se contíguos com outros estados da Federação.

A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se em alguns fundamentos, dentre os quais se destacam: a) a água é um bem de domínio público; b) a água é um recurso natural limitado, todavia dotado de valor econômico e social; 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 Estadual de Recursos Hídricos e atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos; f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada.

A análise desses elementos mostra uma preocupação com a proteção da água, em termos qualitativos e quantitativos, para a atual e futuras gerações⁷⁰, bem como a participação de toda a sociedade nesta tarefa árdua que deve ser priorizada por toda a população do Estado do Maranhão, pois a utilização irracional dos recursos hídricos poderá acarretar num futuro próximo a sua escassez, como já ocorre na porção leste do Estado, principalmente nos domínios das bacias hidrográficas dos rios Parnaíba, Preguiças e Munim, em decorrência das condições climáticas (a região apresenta características climáticas

69: "Não se discute a importância das águas subterrâneas no contexto da gestão dos recursos hídricos. Com um volume armazenado estimado em 112.000 km³ em seu subsolo, o Brasil é também um país rico nesse recurso natural. Embora a gestão dos recursos hídricos em nosso País tenha dado maior ênfase às águas superficiais, não se pode desconsiderar o binômio águas superficiais e águas subterrâneas, dado que ambas as frações se intercomunicam, fazendo parte, em conjunto com a porção atmosférica, do ciclo hidrológico. Diversos aquíferos se estendem por área subjacente a vários estados, chegando a alcançar países vizinhos, o que impõe uma articulação dos entes federados para a gestão deste recurso natural." (Ministério do Meio Ambiente. **Águas subterrâneas: Programa de águas subterrâneas**. Brasília, MMA, 2001. Capturado em 21/01/2004 no site: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>. No caso do Estado do Maranhão a proteção às águas subterrâneas está prevista no art. 67 da lei 7.052/1997, que remete a uma nova lei. Para detalhes sobre o tema REBOUÇAS, Aldo da C. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999.

70: Além dos aspectos quantitativos e qualitativos da água, é de extrema importância para a manutenção do desenvolvimento sustentável a gestão da demanda e do suprimento de água. "A gestão do suprimento inclui políticas e ações destinadas a identificar, desenvolver e explorar de forma eficiente novas fontes de água, enquanto a gestão da demanda inclui os mecanismos e incentivos que promovem a conservação da água e a eficiência de seu uso." SALATI, et al. Água e o desenvolvimento sustentável. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999, p. 52.

de transição, com presença de climas secos, subúmido seco e semi-árido⁷¹. Embora essa escassez de água seja proveniente da condição climática dessa região, a poluição e a degradação ambiental que se manifestam em outras regiões poderá ocasionar idêntica situação, caso não sejam adotadas medidas enérgicas na preservação ambiental no Estado.

Para a implementação dos objetivos (art.3º)⁷² da Política Estadual de Recursos Hídricos, foram previstos na legislação estadual os instrumentos em que se deve pautar esta política: a) os planos de recursos hídricos; b) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; c) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e o licenciamento de obras hídricas; d) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e) a compensação a municípios; e f) o sistema estadual de informações sobre recursos hídricos.

O projeto de lei que reformula a lei estadual de recursos hídricos acresce como instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos: a) os programas destinados à capacitação profissional na área de recursos hídricos⁷³; b) as campanhas educativas visando a conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do Estado; c) o cadastro estadual de usuários de recursos hídricos; d) o fundo estadual de recursos hídricos. A inclusão desses instrumentos é de grande valia para o melhor gerenciamento dos recursos hídricos do Estado. Por exemplo, a realização de campanhas educativas deverá ser bastante utilizada para conscientizar a população sobre a importância do emprego racional dos recursos hídricos e evitar, desta maneira, que eles sejam degradados pela ação antrópica. Fator de grande importância será o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, destinado a financiar

71: Informações fornecidas pela Gerência Estadual de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Maranhão (GEMARN) em resposta a ofício enviado à GEMARN.

72: "Art. 3º. São objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos: I- assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequadas aos respectivos usos; II- a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; (...) IV- a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas; V- o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio das respectivas obras, na forma da lei; VI- a proteção contra ações que possam comprometer seu uso atual e efetivo (...) IX- campanhas educativas visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do Estado."

73: É necessário recursos humanos especializados para atuar nesta área de fundamental importância para a sobrevivência do ser humano, e, dessa forma, minimizar os efeitos nefastos da ação antrópica na qualidade e quantidade dos recursos hídricos.

a implantação e o desenvolvimento da Política Estadual de Recursos Hídricos e de suas ações, pois dota este setor de recursos específicos para a realização de suas ações. Na seqüência, serão detalhadas algumas realizações do Estado, com o intuito de implementação desses instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos.

Os planos de recursos hídricos são planos diretores que buscam fundamentar e orientar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento de recursos hídricos. De acordo com a atual lei estadual, os planos de recursos hídricos serão elaborados por bacias ou conjuntos de bacias, contendo os seguintes enfoques: a) diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; b) balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de potenciais conflitos; c) metas de racionalização de uso; d) diretrizes e critérios do cobrança pelos uso dos recursos hídricos, bem como prioridades para outorga de direitos de uso; dentre outros.

Embora a lei estadual de recursos hídricos tenha sido promulgada desde o ano de 1997, ainda não foram concluídos os planos estaduais, mas foram realizadas análises isoladas de algumas regiões. Dessa maneira, faz-se necessário que o Estado do Maranhão se empenhe na elaboração desses planos, facilitando, assim, o gerenciamento dos recursos hídricos estaduais.

De acordo com informações da Gerência de Meio Ambiente Recursos Naturais - GEMA, foram realizados levantamento cartográfico, cadastro de usuários e início de mobilização na bacia do Itaperucu. Estes trabalhos foram terceirizados. Decidiu-se, no entanto, paralisar os trabalhos relativos a esta bacia, porque a decisão de desenvolver tal plano não partiu de manifestação de grupos sociais, reunidos em comitês de bacia, acrescida ao fato de que a proposta técnica de execução do plano foi considerada defasada ante os novos impactos que atingem a bacia.

Há, porém, uma necessidade imperiosa de um minucioso estudo para a devida conclusão dos planos estaduais de recursos hídricos, pois com eles será possível detectar os problemas enfrentados pelo Estado no concernente aos recursos hídricos e, por conseguinte, facilitar a ação do Poder Público e da sociedade na resolução destes problemas.

Com relação ao enquadramento dos corpos de água em classe⁷⁴, houve uma tentativa de enquadramento do rio Balsinhas, por uma parceria entre a GEMA/Universidade Federal do Maranhão (LABOHIDRO) E CAEMA. A classe II⁷⁵ foi considerada como adequada para a classificação das águas dessa bacia.

Vale ressaltar que o enquadramento dos corpos de água, segundo o uso preponderante, necessita de uma regulamentação específica (art. 66, § Único, I) por parte do Poder Executivo. Este enquadramento é importante para a população em geral, porque determina o uso a que se devem destinar os recursos hídricos de determinada região. Evita, dessa maneira, que águas de má qualidade sejam utilizadas pela população, e causem doenças, por exemplo.

Quanto aos comitês de bacia hidrográfica⁷⁶, que são a base de norteamo da Política Estadual de Recursos Hídricos, ainda não foram implementados. Existe um conjunto de ações de grupos que formam pró-comitês, como o dos rios Munim e Magu, que realizaram audiências públicas quanto aos seguintes assuntos: agrotóxicos, recursos hídricos, uso e ocupação do solo e problemas ambientais em geral.

Esta falta de implementação dos comitês de bacia hidrográfica dificulta a gestão estadual dos recursos hídricos, pois estes órgãos são responsáveis pela gestão da sua área de atuação. Esta competência que é conferida aos comitês de bacia hidrográfica facilita sobremaneira a detecção de problemas e a sua solução da maneira mais adequada possível. Ademais, o art. 2º, V, da Lei 7.052/97, determina que: “a bacia hidrográfica ou conjunto de bacias hidrográficas é a unidade

74: Para Maiores Detalhes Sobre o Enquadramento das Águas Cf. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos técnicos para enquadramento de corpos de água – documento orientativo**. Brasília: MMA. Capturado em 21/01/2004 no site: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>.

75: “Art. 1º - São classificadas, segundo seus usos preponderantes, em nove classes, as águas doces, salobras e salinas do Território Nacional:

ÁGUAS DOCES

III. Classe 2 - águas destinadas:

- a) ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário (esqui aquático, natação e mergulho); d) à irrigação de hortaliças e plantas frutíferas; e) à criação natural e/ou intensiva (aqüicultura) de espécies destinadas à alimentação humana.” (Resolução CONAMA Nº 20, de 18 de junho de 1986).

76: “Comissão, assembléia ou ‘parlamento das águas’ em uma Bacia ou Unidade Hidrográfica, com funções deliberativas e consultivas, dentro da nova política das águas. Os comitês são formados por representantes do poder público – federal, estadual e municipal -, dos usuários e da sociedade civil” TUNDISI, José Galizia. **Água no século XXI: Enfrentando a Escassez**. São Carlos: RIMA, IIE, 2003.

territorial para a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos”.

Dentre o conjunto de ações que realizou no ano de 2003, o Governo do Estado do Maranhão, visando a um melhor gerenciamento dos recursos hídricos, também podem ser destacadas⁷⁴: a) demarcação da área das nascentes do rio Itaperucu, realizada em parceria com o ITERMA, na área do Parque Estadual do Mirador; b) delimitação de área de 20km de extensão entre as nascentes do rio Itaperucu e Alpercatas, objetivando a prevenção de desmatamentos e queimadas; c) elaboração do Plano de Gerenciamento Participativo dos Recursos Hídricos da Baixada Maranhense, em cooperação técnico-científica com o PROÁGUA, que se configurará em um zoneamento ecológico/econômico da região, inclusive com estudos do potencial aquífero superficial e subterrâneo, que terá grande importância para o manejo sustentável dos lagos maranhenses; d) ampla parceria para a elaboração do Fórum Internacional de Meio Ambiente, com a temática Recursos Hídricos e Alternativas Energéticas; entre outras.

3.2 Outorga de uso e cobrança pelo uso de recursos hídricos

Como decorrência da importância da água para a sociedade em geral, e com base na visão de que o produto não é um recurso natural ilimitado, faz-se necessária a ação do poder público, na luta pela gestão dos recursos hídricos, para implementar determinadas medidas, visando ao uso racional das águas. Dentre estas medidas, é de grande valia a concessão da outorga de direitos de uso de recursos hídricos, acrescida da cobrança pelo seu uso. Ao regular esta matéria, a Lei Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Maranhão dedicou uma preocupação especial.

De acordo com o referido diploma legislativo, o regime de outorga de uso dos recursos hídricos tem como escopo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos das águas e o efetivo exercício do direito de acesso à água. Esta preocupação é importante, haja vista a

77: Informações retirados do *site* do Governo do Estado do Maranhão: www.maranhao.gov.br/cidadao/programasacoes/meioambiente/gestao.php capturado em 07/01/2004.

degradação que ocorre rotineiramente em inúmeros rios e aquíferos da região. Sabe-se que a poluição faz diminuir a quantidade de água para a população em geral, ocasionando, desta forma, conflitos pelos usos da água.

Dessa maneira, deve o Estado do Maranhão utilizar-se do instrumento legal existente para pôr em prática as diretrizes básicas da Lei Estadual de Recursos Hídricos. Para tanto, há a necessidade de regulamentação dos dispositivos legais da referida lei, uma vez que esta traçará as diretrizes quanto aos prazos para cadastramento e outorga.

Inúmeras são as atividades sujeitas à outorga pelo Poder Executivo⁷⁸, todas objetivando maior eficácia no gerenciamento estadual dos recursos hídricos. É importante salientar que na concessão dessas outorgas deverão ser levados em consideração os usos prioritários da água, consoante disposição da Lei Estadual de Recursos Hídricos. A falta de cumprimento, por parte do outorgado, dos requisitos estabelecidos poderá ocasionar o cancelamento parcial ou total da outorga concedida.

Segundo informações da GEMA, a outorga é realizada de maneira precária, pois, como observado anteriormente, a lei estadual ainda não foi regulamentada, no entanto, é realizado o cadastramento dos usuários como forma de conscientizá-los quanto aos seus deveres.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um avanço institucional legal, de extrema importância para o gerenciamento dos recursos hídricos, porque visa a reconhecer a água como um bem de valor econômico e concede ao usuário uma real indicação de seu valor⁷⁹, incentivando, assim, a racionalização do uso deste bem.

78: "Art. 26. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros: I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação, considerando-se a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo de água, a disponibilidade hídrica local o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina, atribuindo-se preços diferenciados a diferentes classes de usuários; II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do efluente, não ficando os responsáveis pelos lançamentos desobrigados do cumprimento das normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle de poluição das águas; III - na hipótese do uso de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica aplicar-se-á a legislação federal específica em comum com os dispositivos desta Lei".

79: "Art. 18. Estão sujeito à outorga pelo Poder Executivo Estadual os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II - extração de

Outro aspecto de peculiar importância da cobrança pelo uso de recursos hídricos é a obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos estaduais de recursos hídricos. Os valores arrecadados com esta cobrança serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados (art. 27). O projeto da nova lei dos recursos hídricos do Estado do Maranhão determina também que os valores arrecadados pelo uso de recursos hídricos serão aplicados exclusivamente na bacia hidrográfica em que foram produzidos (art. 21). Esta nova feição dada à destinação dos valores arrecadados é mais consentânea com a gestão por bacias hidrográficas, porque os valores que forem arrecadados na bacia serão utilizados para um melhoramento da situação hídrica dela própria.

Há, porém, a necessidade de estudos sobre o valor a ser cobrado ao usuário detentor da outorga. Estes valores devem ser calculados de acordo com a disponibilidade de água na região da bacia hidrográfica e a sua demanda, sendo um valor que possa ser suportado pelos usuários interessados e que possibilite a arrecadação de fundos para a melhoria da situação hídrica da região.

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos no Estado do Maranhão

O Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Estado do Maranhão é composto dos seguintes órgãos: a) Conselho Estadual de Recursos Hídricos (órgão deliberativo e normativo central do Sistema); b) Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recur-

água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV - aproveitamento dos potenciais hidroelétricos V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água; VI - a implantação de empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, e a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade e quantidade; VII - dependerá de cadastramento e da outorga do direito de uso a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água, obedecido o regulamento.

§ 1º - Independem de outorga pelo Poder Executivo Estadual, conforme definido em regulamento: I - o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; III - as acumulações de volume de água consideradas insignificantes."

dos Hídricos⁸⁰, pela sua Secretaria de Recursos Hídricos (órgão central e gestor do Sistema); c) os comitês de bacia hidrográfica (órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica); d) as agências de bacias (órgãos executivos e de apoio aos comitês de bacia hidrográfica). O projeto de lei que revisa a lei estadual de recursos hídricos inclui neste sistema as entidades intervenientes (as associações municipais, os consórcios intermunicipais, as associações de usuários e as organizações civis legalmente constituídas com atuação comprovada na área de recursos hídricos há pelo menos três anos).

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é composto de representante do Poder Público de forma partidária e entre o Estado e os municípios, bem como de representantes dos usuários e das comunidades, todavia o Conselho não foi regulamentado até o momento. Esta conduta por parte do Estado do Maranhão impossibilita a realização de atividades da competência do Conselho (por exemplo: propositura do Plano Estadual de Recursos Hídricos; arbitrar e decidir os conflitos entre os comitês de bacia hidrográfica; estabelecer os critérios e as normas sobre cobrança pelo uso das águas, dentre outras estabelecidas em seu art. 43), e a participação de representantes do Estado no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Dessa forma, faz-se necessária a rápida constituição desse órgão para que a gestão dos recursos hídricos no Estado do Maranhão seja realmente implementada.

À GEMA, pela sua Subgerência de Recursos Hídricos, foram atribuídas competências de grande valia para o funcionamento do sistema⁸¹. Esta subgerência está dividida em dois departamentos: Gestão de Bacias Hidrográficas e de Estudo e Planejamento Hidrográfico. O corpo técnico compreende agrônomo, geógrafo, engenheiro civil, geólogo e biólogo, conforme informações fornecidas por este órgão.

Aos comitês de bacias hidrográficas são cometidas competências e atribuições de caráter técnico e operativo definidas nos arts. 45 e 46 da Lei nº 7052/1997. Como tratado anteriormente, ainda não foram implementados no Estado os comitês, todavia, quando da sua

80: Atualmente a GEMA.

81: Cf art. 44 da lei 7.052/97.

constituição, deverão possuir na sua composição representantes do Poder público, de forma paritária entre o Estado e os Municípios, que integram a bacia hidrográfica, e representantes de usuários e das comunidades, estas caracterizadas por associações e entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, com sede na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público. A instituição dos comitês de bacia hidrográfica em rios do domínio do Estado do Maranhão será efetiva por meio de ato do governador do Estado.

As agências de bacia exercerão a função de secretaria executiva do(s) respectivo(s) comitê(s) de bacia(s) hidrográfica(s). No exercício de suas atribuições, as agências de bacia responderão pelo suporte administrativo, técnico e financeiro, inclusive de cobrança pelo uso da água na sua área de atuação, e de indicação dos infratores às normas de utilização dos recursos hídricos (subterrâneos ou superficiais).

A criação de uma agência de bacia hidrográfica ficará condicionada à autorização do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais comitês de bacia, condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: prévia existência do respectivo ou respectivos comitês de bacia hidrográfica e viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos em sua área de atuação. A agência de bacia hidrográfica terá personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, sede, área de atuação e jurisdição, como definido em lei.

4 Considerações finais

O Estado do Maranhão apresenta uma condição bastante confortável com relação aos recursos hídricos. Embora localizado na região Nordeste, apresenta uma grande quantidade deste recurso natural. Os níveis de degradação pela ação antrópica, no entanto, aumentam ano a ano. Daí decorre a necessidade de que sejam implementadas políticas públicas no sentido da preservação dos recursos hídricos existentes no Estado do Maranhão.

A abordagem realizada neste segmento sobre a situação hídrica do Maranhão demonstra a necessidade imperiosa de que os instrumen-

tos e órgãos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos sejam implementados (regulamentados), pois a previsão apenas em lei não realiza milagres. A lei é apenas um aporte para a tomada de decisões por parte do Poder Público.

Assim, espera-se que num futuro próximo a problemática da degradação dos recursos hídricos no Estado do Maranhão esteja solucionada, pois, como se observou, o arcabouço jurídico está solidificada e as alterações por que passará a Lei Estadual de Recursos Hídricos suprirá lacunas apresentadas pela legislação atual. Para isso, fazem-se necessários o engajamento de toda a sociedade e o maior interesse do poder público em propiciar os instrumentos necessários para a efetiva proteção dos recursos hídricos no Maranhão.

5 Referências Bibliográficas

CRUZ, Fernando Castro da. *Das águas sua importância no novo milênio*. Belo Horizonte: Palpite, 2001.

GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito de águas*. São Paulo: Atlas, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Diretoria de Biociências/Divisão de Geociências da Bahia/Manuel Lamartin Montes (Supervisor do projeto). Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão: Diretrizes gerais para a ordenação territorial. Salvador, 1997: http://www.ibge.gov.br/home/geografia/ambientais/diagnosticos_levantamentos/maranhao/maranhao.pdf. Capturado em 15/01/2004. www.maranhao.gov.br/cidadao/programasacoes/meioambiente/gestao.php. Capturado em 07/01/2004.

Ministério do Meio Ambiente. *Procedimentos técnicos para enquadramento de corpos de água – documento orientativo*. Brasília: MMA, 2001. Capturado em 21/01/2004 no site: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>.

Águas subterrâneas: Programa de águas subterrâneas. Brasília, MMA, 2001. Capturado em 21/01/2004: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>.

POMPEU, Cid Tomaniuk. *Águas Doces no Direito brasileiro*. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

REBOUÇAS, Aldo da C. *Águas subterrâneas*. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

SALATI, et al. Água e o desenvolvimento sustentável. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: Enfrentando a Escassez*. São Carlos: RIMA, IIE, 2003.

VIEIRA, Vicente P. P. B. *Água doce no semi-árido*. In: REBOUÇAS, Aldo da C. et al. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

Paginas Blancas

Paraíba

Otacílio dos Santos Silveira Neto

Mestre em Direito pela Universidade Federal da Paraíba
Pesquisador visitante do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural
da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

1 Introdução

Mesmo a despeito de a região Nordeste do Brasil ser conhecida como de pouca precipitação pluviométrica, durante muitos anos, o uso dos seus recursos hídricos praticamente ficou fora da órbita de intervenção dos estados.

Com o passar dos anos, alguns fatores, como aumento da população, uso industrial da água, aumento da área de agricultura irrigada e excesso no desperdício, fizeram os estados brasileiros, sobretudo os do Nordeste, voltarem a atenção para um maior controle no uso da água.

Esse controle é de crucial importância, porquanto, se não houver um uso racional, não resta dúvida de que com o tempo faltara água própria para o consumo humano (como, aliás, já falta em algumas cidades do Nordeste brasileiro).

A par dessa realidade, este capítulo é uma breve análise da legislação paraibana no que concerne aos seus recursos hídricos, mediante a caracterização destes recursos - abarcando os principais rios, sua situação climática e suas bacias hidrográficas; da legislação paraibana atinente ao tema; bem como investigação de possíveis falhas ou acertos na legislação do Estado.

2 Panorama Geral dos Recursos Hídricos do Estado da Paraíba

O Estado da Paraíba, segundo divisão feita pela Agência Nacional das Águas (ANA), está localizado na *Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental Brasileiro*. Essa região tem uma área de aproximadamente 287.000 quilômetros quadrados, o que representa cerca de 3,4% do Território nacional, e possui uma população em toda a Região Hidrográfica de 21,5 milhões de pessoas, ou seja, 12,7% da população do País.⁸²

A Paraíba é considerada um dos estados do Nordeste brasileiro com maior dificuldade no que concerne aos recursos hídricos. Aproximadamente 90% da superfície estadual estão inseridos na zona do semi-árido, região bastante castigada pela seca, cuja vegetação predominante é a caatinga (CARNEIRO, 2003: 6).

Essa situação é corroborada pelos baixos índices pluviométricos no Estado, que estão perto de 300 a 800 mm/4 meses. A isso se associe ainda uma forte insolação com média de 2.800 horas/ano, o que ocasiona umidade relativa do ar muito baixa em torno de 60% - situação que favorece muito a perda de água dos reservatórios por evaporação. Estudos mostram que esse quadro acompanha a Região há muitos anos, o que, além de tudo, dificulta o depósito de águas no subsolo.

As estiagens cíclicas – longos períodos de seca - associadas a outros fatores de ordem social e econômica (estrutura fundiária mal distribuída, sistema educacional ainda deficiente, tecnologias agropecuárias rudimentares, baixo nível cultural da população, industrialização precária, política creditícia mal direcionada), são responsáveis pelo subdesenvolvimento da região (CARNEIRO 2003; 8).

Apesar desse quadro climático, estudiosos da problemática nordestina apontam como o principal problema da Região a grande irregularidade da distribuição das chuvas no tempo e no espaço. Em anos normais os agricultores produzem apenas em 3 a 4 meses no ano. Além disso, é clara a diferenciação climática entre as regiões litorâneas – mais propícias às precipitações pluviométricas - e o interior do Estado, cuja escassez de

82: ANA. Agência Nacional das Águas. *Regiões hidrográficas*. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/mapainicial/>> Acesso em: 03 mar. 04.

chuvas faz a Paraíba ostentar a cidade com o menor índice pluviométrico do país - Cabaceiras, município onde menos chove no Brasil (algo em torno de 300 mm). Importa observar que esta cidade fica a apenas 60 km de Campina Grande, a maior do interior do Nordeste brasileiro⁸³.

Esse quadro de escassez pluviométrica, associada a um aumento gradativo da população, bem como o uso industrial da água sendo feito cada vez mais intenso, fez com que o Governo do Estado, até então pouco intervencionista no que tange ao assunto, passasse, a partir de 1996, a intervir regularmente no setor, criando uma série de instrumentos de controle do uso dos recursos hídricos do Estado.

Cabe aqui ressaltar o fato de que a situação de abastecimento de água no Estado da Paraíba é uma das mais graves do País. Os fatores climáticos já expostos linhas atrás, associados a um grande desperdício desse recurso, comprometem rotineiramente o abastecimento de água nas grandes cidades do Estado. O exemplo mais claro dessa situação é a cidade de Campina Grande, na Zona da Mata paraibana, distante 120 quilômetros da capital, João Pessoa, e que possui uma população estimada em 400.000 habitantes. Esta cidade é abastecida pelo segundo maior açude de terra do Estado, o açude Epitácio Pessoa, em Boqueirão, com capacidade de 430 milhões de metros cúbicos de água e que até o mês de novembro de 2003 estava com apenas 16% da sua capacidade volumétrica. Em razão disso, a Cidade estava sob efeito do racionamento de água na proporção de 3 dias com água e três sem o produto.

Cabe, por fim, uma última observação no que concerne à situação hídrica do Estado. Há muito tempo, não apenas a Paraíba mas também outros estados circunvizinhos⁸⁴, que atravessam problemas semelhantes, tentam efetivar o antigo sonho da transposição das águas do rio São Francisco para suas bacias hidrográficas⁸⁵. A idéia consiste em interligar este rio às principais bacias dos estados participantes, tornando perenes seus principais rios, fato que beneficiará uma população de aproximadamente 8 milhões de pessoas nos 4 estados até o ano de 2005.

83: CARNEIRO, Joaquim Osterne. *A importância do projeto de transposição de águas do Rio São Francisco para o Estado da Paraíba*, João Pessoa, 2003, p. 05. No prelo.

84: Pela proposta atual, 4 estados seriam beneficiados pela transposição: Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e a Paraíba (que receberia as águas pelo rio Piranhas e o rio Paraíba (o maior do estado).

85: Ressalte-se que a proposta não é de agora, mas remonta ao século XIX, quando o então intendente do Município do Crato-CE, Marcos Antônio de Macedo, lançou a idéia da transposição de águas do rio São Francisco para a bacia hídrica do rio Jaguaribe no Estado do Ceará.

Leia-se a propósito a opinião de Jerson Kelman, superintendente da Agência Nacional das Águas (ANA) – a respeito do tema:

A simples menção ao projeto de transporte de água do Rio São Francisco para o semi-árido setentrional costuma despertar violentos confrontos. De um lado do campo, estão os que vêem como sangria desatada qualquer retirada de água para atendimento de demandas localizadas no Ceará, no Rio Grande do Norte, na Paraíba ou em Pernambuco. Brandem a imagem de um doente na UTI sendo obrigado a doar sangue. Do outro lado ficam os que vêem a retirada de água como uma transfusão essencial para salvar a vida de um outro doente, também na UTI⁸⁶ (ANA, 2004).

Importa registrar, a despeito das opiniões contrárias à transposição, que isso afetaria apenas 3% do volume das águas do São Francisco, que é um dos maiores do País não só em extensão como em volume de água, além do que o repasse de águas, por óbvio, só ocorreria nas épocas de estiagem prolongada (CARNEIRO, 2003: 06).

É bem verdade que só transposição das águas do rio São Francisco não resolverá em definitivo o problema do abastecimento de água na Paraíba, no entanto, por perenizar dois dos principais rios do Estado⁸⁷, sobretudo no interior, onde a situação é mais grave, certamente incrementará bastante o desenvolvimento da Região⁸⁸ e a qualidade de vida da população diretamente afetada. Além do mais, sendo a água um recurso limitado, não resta dúvida de que o tempo inevitavelmente imporá a comunicação dessas bacias hídricas.

A Paraíba não possui rios perenes. Os rios do Estado apresentam quantidade de água razoável apenas nos períodos de chuva. Os principais cursos são: 1) rio Paraíba, Piancó, Taperoá e Mamanguape.

No que concerne aos seus reservatórios, a Paraíba tem uma quantidade razoável de açudes que podem armazenar um bom volume de águas. Os principais (Coremas, Boqueirão, Acauã e o Engenheiro

86: ANA. Agência Nacional de Águas. Disponível em <www.ana.gov.br/>. Acessado em 16 de fevereiro de 2004

87: Rio Paraíba – o maior do Estado, e o rio Piranhas.

88: Em razão do aumento da capacidade de irrigação.

Ávidos) podem sozinhos armazenar 2,5 bilhões de metros cúbicos de água – isso sem considerar os açudes de médio e pequeno porte - o que representa um bom índice para um estado pequeno como a Paraíba (CARNEIRO 2003; 9).

Mesmo a despeito de o Estado ser pequeno em relação aos outros do País, seu sistema de recursos hídricos foi dividido em bacias hidrográficas para que se pudesse dar um melhor aproveitamento das águas nessas regiões, de acordo com suas peculiaridades.

As bacias do Estado⁸⁹

1. **Bacia hidrográfica do rio Piancó**
Localização: sudoeste do Estado da Paraíba, nas proximidades das fronteiras do Ceará e Pernambuco.
2. **Bacia hidrográfica do alto Piranhas**
Localização: extremo oeste do Estado da Paraíba.
3. **Bacia hidrográfica do Rio do Peixe**
Localização: situa-se no quadrante noroeste do Estado da Paraíba.
4. **Bacia hidrográfica do médio Piranhas**
Localização: situada no quadrante noroeste do Estado da Paraíba, está inserida na mesorregião do Sertão Paraibano e pertence às microrregiões de Sousa e Catolé do Rocha.
5. **Bacia hidrográfica do rio Espinharas**
Localização: mesorregião do Sertão Paraibano. Abrange parte das microrregiões de Patos, Serra do Teixeira e Seridó Ocidental, estendendo-se por uma superfície nos Estados da Paraíba e Rio Grande do Norte.
6. **Bacia hidrográfica do rio Seridó**
Localização: está situada uma parte no Estado da Paraíba e outra no Rio Grande do Norte, onde deságua no rio Piranhas-Açu. Sua superfície no Estado da Paraíba é de 3.446,68 km². Divide-se em duas partes, denominadas setor leste e setor oeste.
7. **Bacia hidrográfica do rio Taperoá**
Localização: integra o sistema do rio Paraíba, situada na parte central do Estado.

89: PARAÍBA (Estado). Secretaria de Recursos Hídricos. Disponível em <<http://www.pb.gov.br>>. Acesso em 02 mar 2004.

8. **Bacia hidrográfica do alto Paraíba**
Localização: está situada na parte sudoeste do Planalto da Borborema.
9. **Bacia hidrográfica do médio Paraíba**
Localização: ao sul do planalto da Borborema.
10. **Bacia hidrográfica do baixo Paraíba**
Localização: possui uma área de contribuição de 3.347,89 km² e é drenada pelo baixo curso do rio Paraíba, que deságua no oceano Atlântico, no Município de Cabedelo. Seu principal afluente é o rio Paraibinha.
11. **Bacias hidrográficas dos rios Gramame e Abiaí/Popocas**
Localização: estão inseridas na mesorregião da Mata Paraibana e nas microrregiões do Litoral Sul e João Pessoa.
12. **Bacia hidrográfica do rio Mamanguape**
Localização: extremo leste do Estado da Paraíba.
13. **Bacias hidrográficas dos rios Miriri, Camaratuba e Guaju**
Localização: têm como rios principais o Miriri, o Camaratuba e o Guaju.
14. **Bacias hidrográficas dos rios Jacu, Curimataú e Trairi**
Localização: têm suas nascentes situadas no quadrante nordeste do Estado da Paraíba e a parte restante no vizinho Estado do Rio Grande do Norte.

**Quanto ao abastecimento de água tratada
no Estado podem observar os seguintes índices:**

Informações gerenciais no Estado	Período			
	UNID	2000	2001	2002
População Total do Estado	hab	3.493.344	3.565.404	3.638.950
Nível de Atendimento de Água	%	83,93	85,10	87,98
Nível de Atendimento de Esgotos	%	22,62	23,22	25,68

Fonte : Companhia de água e esgoto da Paraíba – CAGEPA⁹⁰:

90: CAGEPA. Companhia de Água e Esgoto da Paraíba. Disponível em: <<http://www.cagepa.pb.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2004.

3 Tratamento atual do Sistema de Recursos Hídricos no Estado da Paraíba – aspectos legais

Como expresso anteriormente, alguns fatores contribuíram e contribuem para que o Governo do Estado passasse a atuar de forma mais intensa no que concerne aos seus recursos hídricos. Até o ano de 1996 praticamente inexistia regulamentação pelo uso da água. Relativamente a esses recursos naturais do Estado, havia plena liberdade no seu uso. O tratamento dado ao assunto seguia basicamente o que era estabelecido no antigo Código Civil Brasileiro, em associação à antiga Lei das Águas no Brasil.

A partir de 1996, diante de um possível colapso no abastecimento, o Governo estadual passou a intervir mais ativamente no setor, a começar pelo estabelecimento de um aparato jurídico que regulamentasse o uso da água nos moldes a tornar esse uso racional e sustentável.

Hoje há no Estado três leis básicas que regulamentam a matéria, Lei 6.308/96, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, suas diretrizes e dá outras providências. É a Lei principal do Estado no que tange aos seus recursos hídricos; Lei 6.544/97, que cria a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais; por fim, a Lei 7.033/01 instituiu a Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba – AAGISA, e dá outras providências⁹¹.

Nessa óptica, os principais objetivos expostos na lei foram: criação de um marco regulatório estadual para o uso dos recursos hídricos; instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos^{92 / 93}; criação da Agência de Águas, Irrigação e Saneamento (AAGISA) - por meio da

91: PARAÍBA (Estado). Secretaria de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br/>>. Acesso em : 04 fev. 2004.

92: A Política Estadual de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei nº 6.308, de 2 de fevereiro de 1996. Ela define em suas linhas gerais o que uma bacia hidrográfica em seu artigo 2º parágrafo terceiro, *in verbis*: “A bacia hidrográfica e uma unidade básica físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos Recursos Hídricos.”

93: A Política Estadual de Recursos Hídricos na Paraíba traça o panorama geral sobre como deve ser direcionada a estrutura hídrica do Estado. Dessa forma, a Lei 6.308/96 dá as seguintes diretrizes: “Artigo 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o uso integrado e racional destes recursos, para a promoção do desenvolvimento e do bem estar da população do Estado da Paraíba, baseada nos seguintes princípios:

I - O acesso aos Recursos Hídricos é direito de todos e objetiva atender às necessidades essenciais da sobrevivência humana.

lei 7.033, de 29/11/01; criação da Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; divisão do Estado em bacias hidrográficas para aproveitamento dos recursos de acordo com suas peculiaridades; inserção de princípios sobre os quais a política de recursos hídricos sempre deverá se pautar.

Nesse aspecto, é cabível a referência de dois pontos importantes a serem observados: **primeiro, a criação de uma agência reguladora**, com relativa autonomia regulamentar e financeira em relação ao Governo estadual, para gerenciar os recursos hídricos no Estado; **segundo, a instituição, por lei, de uma política pública para os recursos hídricos**. Esses dois pontos dão as diretrizes a serem seguidas pelo Governo do Estado nos próximos anos para o setor.

Como acontece nos setores mais complexos de infra-estrutura no Governo federal, a exemplo das telecomunicações, do petróleo ou ainda da energia elétrica, o Estado brasileiro paulatinamente afasta-se da gerência direta desses setores e repassa toda a regulação para as agências reguladoras, que possuem certa autonomia administrativa em relação ao ente que a criou.

Essa foi a idéia do Governo do Estado da Paraíba ao criar a AAGISA (pela lei estadual 7.033/01), agência reguladora dos recursos hídricos no Estado. Essa tendência é corroborada pela criação do chamado marco regulatório para o setor de recursos hídricos na Paraíba.

De fato, ante a escassez de recursos financeiros por parte do Estado brasileiro (nas três esferas de governo), surgiu a necessidade de incentivar a maior participação do setor privado nos setores de infra-estrutura, a exemplo do setor de recursos hídricos, que no caso da Paraíba merece tratamento especial urgente. Como é sabido, todavia, a estrutura centralizada de exercício do poder no País impede essa parceria, haja vista

II - Os Recursos Hídricos são um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser tarifada.

III - A bacia hidrográfica é uma unidade básica físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos Recursos Hídricos.

IV - O gerenciamento dos Recursos Hídricos far-se-á de forma participativa e integrada, considerando os aspectos quantitativos e qualitativos desses Recursos e as diferentes fases do ciclo hidrológico.

V - O aproveitamento dos Recursos Hídricos de verá ser feito racionalmente de forma a garantir o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

VI - o aproveitamento e o gerenciamento dos Recursos Hídricos serão utilizados como instrumento de combate aos efeitos adversos da poluição, da seca, de inundações, do desmatamento indiscriminado, de queimadas, da erosão e do assoreamento.

a natural desconfiança dos investidores com mudanças bruscas no direcionamento da economia ou o desrespeito às normas contratuais estabelecidas ou, ainda - o que é mais grave - a regulação dos setores da economia em desobediências aos ditames técnicos.

Em razão disso, o Brasil, ao longo dos últimos anos, criou agências reguladoras setoriais relativamente autônomas em relação ao Governo central, com o fito de traçar regras de cunho técnico e não político para os setores em atuação, trazendo assim a confiança dos investidores privados. Esse, pois, foi o sentido de criação da agência reguladora dos recursos hídricos no Estado da Paraíba a AAGISA. No que toca à sua estrutura funcional, a Agência paraibana parece ter seguido exatamente aquilo que foi traçado para o modelo nacional.

De fato, até por um dispositivo legal, ela possui autonomia administrativa e financeira, de forma a não depender do Governo Estadual⁹⁴, como dispõe o artigo primeiro da Lei 7.033, de 2001. Além disso, a estabilidade legal de seus dirigentes, traçada no artigo 4º da mesma lei, dá natureza técnica e não política às suas decisões⁹⁵. Esse mesmo raciocínio vale para a definição do que seja marco regulatório. Não resta dúvida de que sem regras claras para os diversos setores não haverá como os investidores sentirem-se seguros quanto ao aporte de seus investimentos. O marco regulatório estabelece regras básicas sobre as quais incidirão os demais comandos normativos. No caso da legislação de recursos hídricos, porém, a atuação das agências reguladoras não pode ser entendida apenas como uma maneira de definição de um marco regulatório para atuação dos particulares num ambiente de regras claras para os investimentos privados. Na verdade, haja vista o compromisso do Poder Público na defesa e proteção do meio ambiente traçado no plano constitucional (art. 225), as agências reguladoras aqui têm função

94: "Fica Criada a Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba - AAGISA, na forma jurídica de uma Autarquia sob Regime Especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais - SEMARH"

95: Art. 4º. A exoneração imotivada de dirigentes da AAGISA só poderá ocorrer nos seis meses iniciais dos respectivos mandatos.

§ 1º Após o prazo a que se refere o caput, o dirigente da AAGISA somente perderá o mandato em decorrência da renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar.

um tanto diversa da existente nos setores de mercado regulado: elas serão responsáveis por dinamizar a gestão dos mananciais de água orientada pelo princípio da descentralização e buscarão mediar conflitos e interesses entre os setores público e privado da sociedade. Assim, sua função no contexto da legislação hídrica não se resume apenas à “regulação de mercados”.

A legislação paraibana para o setor é bastante moderna e coaduna-se com o que foi definido para o âmbito federal. Aliás, registre-se, ela foi instituída primeiro do que a legislação federal e manteve em suas linhas gerais os princípios de descentralização administrativa dos recursos hídricos no Estado⁹⁶, inclusive pela própria criação dos comitês gestores das bacias hidrográficas e assenta-se basicamente em alguns pontos que merecem realce: 1) *CAPÍTULO III: DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS*; 2) *CAPÍTULO V: DOS INSTRUMENTOS DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS*; 3) *SEÇÃO I: DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS*; 4) *SEÇÃO II: DA COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS*.

O tratamento a ser dado à política hídrica paraibana deve ser tanto quanto possível de forma descentralizada, aliás, são poucos assuntos tratados na lei que concentram as decisões de forma monocrática. A própria composição da estrutura do sistema de gerenciamento é extremamente diversificada, como se pode observar nos artigos 6º e 7º da lei em estudo.

Os comitês de gerenciamento das bacias hidrográficas devem apresentar anualmente suas propostas para a administração de cada bacia, de forma que os recursos sejam direcionados de acordo com o planejado. Aliás essa é a regra do artigo 11 da Lei 6.308/96, ao estabelecer que o Plano Estadual de Recursos Hídricos terá como base os planos das bacias hidrográficas. Esse ponto merece especial atenção, porquanto as bacias devem ser aproveitadas da forma mais otimizada possível, com a finalidade de proporcionar o máximo de desenvolvimento à região (GRANZIERA, 2003: 61).

96: Parágrafo IV, Art. 2º da lei 6.308/96 - O gerenciamento dos Recursos Hídricos far-se-á de forma participativa e integrada, considerando os aspectos quantitativos e qualitativos desses recursos e as diferentes fases do ciclo hidrológico.

Isso deve ser consequência, como já expresso, das peculiaridades de cada região - aliás a própria cobrança pelo uso da água, de acordo com a legislação paraibana, será procedida conforme as peculiaridades de cada bacia. À guisa de exemplo, estão as bacias localizadas nas regiões litorâneas do Estado, como as dos rios Miriri e Guaju, que recebem águas do oceano Atlântico e não podem ter o mesmo tratamento das bacias do sertão.

Nenhum outro ponto, no entanto, mereceu tanta atenção como o Capítulo V, o qual prevê a cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado⁹⁷. Esse gerenciamento certamente causará muita discussão em virtude das fortes limitações feitas pelo parágrafo único do artigo 15, que apenas isentou da necessidade de autorização a construção de barreiros ou a execução de pequenos poços. E, como se isso não bastasse, a legislação do Estado prevê multas em caso de descumprimento dos preceitos lá contidos.

É de se observar que a legislação paraibana deu um cunho de tarifa à cobrança pelo uso da água. Esse valor será sempre determinado mediante decreto do Governador do Estado, sendo esses valores antes analisados e aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com lastro em estudos hídricos executados pela AAGISA, lembrando ainda que o ato administrativo que concede o direito de uso - e essa responsabilidade fica por conta da AAGISA - jamais confere o direito de propriedade sobre a água utilizada, que permanece sempre em poder do Estado até por força de dispositivo constitucional⁹⁸.

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso devem ser revertidos em favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, que deverá utilizá-los para pôr em prática a Política Estadual de Recursos Hídricos. Esse fundo não existe como oriundo pelo uso da água na Paraíba, muito embora esse fator seja o mais substancial. O FERH compõe-se de várias outras formas de entradas, como, por exemplo, a transferência da União ou de estados vizinhos, recursos de convênios internacionais etc.

97: "Artigo 15 - No âmbito de competência do Estado, qualquer intervenção nos cursos de água ou aquífero que implique na utilização dos Recursos Hídricos, a execução de obras ou serviços que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade dos mesmos, depende da autorização do Órgão Gestor, do Sistema de Planejamento e Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado Paraíba."

98: Art 22, parágrafo I da Constituição Federal.

Há algo de inovador e bastante salutar nas diretrizes gerais dessa lei: a preocupação na formação de mão-de-obra qualificada para assuntos hídricos, bem como o apoio à pesquisa dos assuntos ligados ao tema – Art. 12, parágrafos 1º, 2º e 3º. Realmente as pesquisas em assuntos hídricos no Estado da Paraíba ainda carecem de mais aprofundamento e só elas poderão incrementar a melhoria no uso racional desse recurso.

Também ponto relevante a ser destacado é a coordenação da legislação do Estado da Paraíba com a legislação de outros estados do Nordeste. Esta coordenação é necessária, principalmente quando há recursos hídricos em comum e há especial interesse em que os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte nas pretensões em matéria hídrica, pois partilham dos recursos da bacia do Piranhas/Assu. Em face do princípio da autonomia dos entes federados (art. 1 da Constituição Federal), a Paraíba não pode realizar intromissões legislativas na legislação norte-riograndense, nem o Rio Grande do Norte na legislação paraibana. A fim de atender esse intento da gestão comum, atende a previsão do estabelecimento de convênios, que, mantendo a autonomia dos entes federados, estabelece uma negociação, um meio de acordo sobre questões de interesse comum dos Estados. Tradicionalmente, os convênios entre os estados da Federação realizam-se em matéria tributária (convênios sobre ICMS) e a previsão desse instrumento para a boa gestão hídrica é um passo importante na realização do dever constitucional de proteção do meio ambiente como dever de todas as esferas políticas, evitando a irracionalidade na efetivação desse dever. Levando em consideração essas questões, há pouco tempo (18 de fevereiro de 2004) os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte assinaram convênio sobre a gestão da bacia do Piranhas/Assu. Não é demais ressaltar que este fato representa passo importante na caminhada para uma gestão integrada das águas nos dois estados.

4 Conclusão

Como relatado no começo deste capítulo, o presente texto limitou-se a analisar a legislação dos recursos hídricos do Estado da

Paraíba. Comparando-se as legislações federal e estadual, vê-se de forma bastante clara que há poucos pontos diferentes entre os dois comandos normativos. Na verdade, tem-se visto que as legislações dos estados, sobretudo do Nordeste brasileiro, limitam-se a, em alguns casos, repetir o que foi estabelecido na legislação federal. A princípio, isso poderia causar estranheza, no entanto, observando as regras traçadas pela Constituição Federal no que se refere ao assunto, é fácil observar que não haveria outra possibilidade senão de comandos normativos muito parecidos, até porque, via de regra, a propriedade das águas é dos estados-membros e, de acordo com a Constituição, aquilo que não for dos estados pertencerá à União Federal. A legislação paraibana foi muito feliz em descentralizar ao máximo a gerência nos assuntos ligados aos recursos hídricos, indo inclusive mais além – até do que a maioria dos outros estados – em criar uma agência reguladora com relativa autonomia, exclusiva para o setor.

Outro ponto que merece louvor e que, se bem direcionado, causará um impacto muito positivo, é a cobrança diferenciada das tarifas pelo uso da água nas várias bacias hidrográficas. Essa é uma instrução muito acertada para um estado como a Paraíba, que possui características diferentes nas suas precipitações pluviométricas – estas mais fortes no litoral e menos intensas no interior.

Há, todavia, um ponto sobre o qual não resta a menor dúvida de que será um problema constante para o Governo do Estado nos primeiros anos de efetiva implementação da legislação: a pouquíssima informação por parte da população, sobretudo a rural.

De fato, essa população, acostumada ao uso desenfreado da água, principalmente do subsolo e dos açudes por eles próprios construídos, demorará um bom tempo até ajustar-se às condutas traçadas pelas leis hídricas do Estado. Mesmo durante o período de implementação da lei, houve pouca informação acerca dessa mudança que, diga-se de passagem, é bastante relevante para a população rural que já sofre em demasia com os efeitos da estiagem cíclica.

Por fim, uma observação: é muito fácil perceber que o aumento do consumo da água a longo prazo levará inevitavelmente o Estado – já com deficiência no setor – a ter que depender cada vez mais de outras

fontes hídricas, principalmente de estados mais abastados. É bem verdade que o Capítulo IV da lei 6.308/96 prevê alguns dispositivos pertinentes à espécie⁹⁹, mas da leitura do Texto legal percebe-se com certa facilidade que a problemática não foi tratada da forma como deveria ter sido, ou seja, fazendo referência expressa à situação. Esta já se torna concreta com o recente convênio celebrado entre os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte acerca do uso comum das bacias dos rios Piranhas e Açu que promoverá a utilização racional da água comum aos dois estados, além de que já começará a ser feito o cadastramento dos usuários para efeito da cobrança do uso da água.

5 Referências Bibliográficas

ANA. Agência Nacional das Águas. *Regiões hidrográficas*. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/mapainicial/>> Acesso em: 03 mar. 04.

CARNEIRO, Joaquim Osterne. *Planejamento, implantação de obras hídricas e gestão de águas no Estado da Paraíba*, João Pessoa, 2003, No prelo.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. *Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

PARAÍBA (Estado). *Secretaria de Recursos Hídricos*. Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br/>>. Acesso em : 04 fev. 2004.

99: "CAPÍTULO IV DOS PLANOS E PROGRAMAS INTERGOVERNAMENTAIS

Artigo 14 - O Estado promoverá programas conjuntos com outros níveis de Governo federal, estadual e municipal, mediante convênios, com vistas a:

I - Identificação de áreas de proteção e conservação de águas de possível utilização para abastecimento das populações.

II - Implantação, conservação e recuperação das áreas de proteção permanente e obrigatória, nas bacias Hidrográficas.

III - Tratamento de águas residuárias, efluentes e esgotos urbanos, industriais e outros, antes do lançamento nos corpos d'água.

IV - Construção de barragens, transposição e reversão de águas interbacias.

V - Combate e prevenção das inundações, da erosão e o zoneamento das áreas inundáveis.

VI - Promoção de campanhas educativas visando o disciplinamento do uso dos Recursos Hídricos".

Pernambuco

Fábio Augusto de C. C. M. Leite

Bacharel em Direito pela UFRN.

Ex-Bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás

1 Introdução

O estudo jurídico da legislação aplicável aos recursos hídricos no Estado de Pernambuco, e no Brasil em geral, possui um caráter de quase ineditismo.

Deve-se ter em conta o fato de que a normatização desenvolvida para o regime de águas, em regra e até bem pouco tempo, era realizada por técnicos – engenheiros, hidrólogos, administradores – e não por políticos (não necessariamente juristas); logo, tratava-se de um regramento essencialmente especializado, com pouca visão axiológica e, portanto, pouco voltado para qualquer interesse social que pudesse ser priorizado segundo o Governo da época (o Código de Águas, Decreto Nº 24.643, data de 1934).

O interesse primevo sobre uma legislação que regresse o regime de águas, quando ainda não havia como hoje um alto problema de poluição e de escassez em determinadas regiões (como existe em Pernambuco), dava-se basicamente sobre sua utilização para o abastecimento de centrais hidroelétricas, logo, a água não era vista como um fim em si mesma, mas como um meio para o abastecimento energético do País.

A nova política em relação aos recursos hídricos deu-se com a Carta Magna de 1988, devidamente inspirada por uma nova postura internacional derivada de profundas alterações havidas na sociedade, economia e no meio ambiente, no século XX (GRANZIERA, 2003: 17), e pela Lei 6.938/81 (que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente –SISNAMA), a qual estabelece uma proteção geral à biota (aí se incluindo os recursos hídricos) e com vigência havia 7 (sete) anos.

No caso dos entes federados, a modificação no âmbito nacional implicou, também, nova regulamentação estadual. Tal fato se deu por força do artigo 24 da CF, o qual estipulou a competência concorrente para se legislar sobre proteção ao meio ambiente e poluição (inciso VI). Logo, atendendo a esse comando constitucional, foi publicada em Pernambuco a Lei 11.426/97, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, instituindo, ainda, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O estudo da legislação estadual de recursos hídricos não pode, entretanto, ser observado sem sua devida contextualização sobre a realidade que se tem em vista, de modo que, para que se possa aferir a devida efetivação das normas publicadas, devem ser observados também os aspectos sociais, econômicos, culturais e físicos da área submetida à égide da lei analisada.

Destarte, um aspecto relevante desta pesquisa será a verificação dos recursos hídricos do Estado de Pernambuco, no tocante às bacias hidrográficas, seus principais usos, características e problemas.

Tendo como base as informações obtidas dos aspectos naturais dos recursos hídricos da região e da legislação que os regulamentou, já ponderada a harmonização desta normatização infraconstitucional com a Política Nacional de Recursos Hídricos, procurar-se-á observar a forma pela qual tal política é aplicada no âmbito estadual, seus instrumentos de ação, como é feita a cobrança pelo uso de tais recursos, sua outorga e os órgãos responsáveis pela sua gestão e efetivação.

Esta pesquisa não terá como escopo, entretanto, apenas descrever a legislação e os aspectos naturais do meio ambiente do Estado de Pernambuco. Procurar-se-á, ainda, com arrimo nas informações obtidas até então, estabelecer uma postura crítica a respeito da legisla-

ção estadual, se ela cumpre realmente os objetivos para que foi elaborada e, não sendo este o caso, fornecer sugestões.

2 Caracterização dos recursos hídricos do Estado de Pernambuco e questões relevantes na sua gestão

O Estado de Pernambuco é detentor de uma área de quase 100.000 km² (98.938 km²), possuindo uma população da ordem de quase 8 milhões de pessoas¹⁰⁰ e tem como principais bacias hidrográficas as do São Francisco, Capibaribe, Ipojuca, Una, Pajeú e Jaboatão¹⁰¹.

Localizado na região centro-leste do Nordeste brasileiro, com um total de 184 municípios, além do Território Estadual de Fernando de Noronha, é possuidor de um PIB que representa 2,71% do total brasileiro, tendo como cidades mais populosas o Recife (1.421.993), Jaboatão dos Guararapes (580.795), Olinda (368.666), Paulista (262.072), Caruaru (253.312) e Petrolina (218.336)¹⁰², cujas densidades demográficas chegam à ordem de 80,37 hab/km².

Trata-se de um Estado permeado por planícies litorâneas, verificando-se, no interior, depressões ao leste e oeste, cuja formação vegetal predominante no litoral são os mangues. No agreste e no sertão, encontra-se a caatinga e, na Zona da Mata, a floresta tropical. Doravante, verificam-se variações climáticas nestas regiões, indo do tropical-atlântico (quente e úmido) no litoral ao semi-árido (quente e seco) no agreste e no sertão.

Sendo um dos estados mais antigos da Federação, Pernambuco caracteriza-se também por ser um dos mais devastados. O cultivo da cana-de-açúcar, desde o período colonial, representando ainda hoje um dos principais produtos agrícolas do Estado, e a própria atividade agropecuária, culminaram por causar um excessivo desmatamento na sua vegetação natural. A caatinga foi devastada pela pecuária, a qual invadiu os sertões e a Zona da Mata para a implantação da cultura canavieira.

100: Fonte: <http://www.pernambuco.gov.br/principal.html>, acesso em 02/02/04

101: Idem.

102: Ibidem.

Deve-se ressaltar ainda que, em algumas áreas das bacias limítrofes com a região hidrográfica do São Francisco (cuja bacia tem 16% do seu total no Estado pernambucano), situa-se parte do polígono das secas, território reconhecido pela legislação como sujeito a períodos críticos de prolongadas estiagens, com várias zonas geográficas e diferentes índices de aridez¹⁰³.

Pernambuco conta com 8 (oito) bacias hidrográficas, que são as seguintes: do rio Goiana, Grupo de Bacias de Pequenos Rios Litorâneos (onde se encontra a bacia do rio Jaboatão), do rio Capibaribe, Grupo de Pequenos Rios Interioranos (onde se encontra a bacia do rio Pajeú), do rio Ipojuca, do rio Sirinhaém, do rio Una e a do rio São Francisco.

Verifica-se que, no tocante aos principais problemas dessas bacias, sua taxa de comprometimento (poluição) é o seu maior óbice para uso, qualquer que seja ele. Foi constatado que, de um modo geral, todos os corpos d'água integrantes das bacias hidrográficas estaduais encontram-se poluídos, nos mais diversos graus de intensidade.

Destarte, após esse enfoque preliminar, imprescindível é a incursão acerca destas bacias que banham o Estado de Pernambuco, haja vista sua grande relevância, já que cobrem de forma quase total o seu território, servindo como direção para uma gestão coerente dos recursos hídricos.

Deve-se ressaltar, ainda, que, em função de a principal restrição ao uso destas bacias decorrer de problemas derivados da sua poluição, foi estabelecido um critério pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), insculpido na sua Resolução nº 20/1986, que classifica o grau de afetação destas águas, variando de “não comprometida”, até “muito poluída”.

- Bacia do rio Goiana - formada pelos rios Capibaribe-Mirim, Tracunhaém e Goiana, localizada nos Municípios de Macaparana, Timbaúba, Ferreiros, Goiana e Itaquitinga/Condado, encontra-se, dentro da classificação estabelecida na Res. CONAMA 20/86, com áreas de “moderado comprometimento” (em Itaquitinga/Condado), até “muito poluídas” (na cidade de Timbaúba), com péssima qualidade da água e alto grau de poluição. No restante

103: Fonte: <http://www.ana.gov.br/mapainicial/pgMapaF.asp>, acesso em 02/02/04.

dos municípios onde se localiza tal bacia, a água encontra-se classificada como “poluída”, ou seja, qualidade ruim, acima dos limites aceitáveis, com uso preponderante para apenas navegação, harmonia paisagística e usos menos exigentes.¹²¹

- Bacia do rio Capibaribe - formada pelos rios Capibaribe, Goita e Tapacurá, localizada nos Municípios de Limoeiro, Carpina/Lagoa de Itaenga, Paudalho, São Lourenço, São Lourenço da Mata e Recife, encontra-se, dentro da classificação mencionada, com áreas “pouco comprometidas” (em São Lourenço da Mata), “moderadamente comprometidas” (Recife) e até “muito poluídas” (em Limoeiro, Carpina/Lagoa de Itaenga, Paudalho e também em São Lourenço da Mata). Nas áreas pouco comprometidas, com boa qualidade da água e baixos índices de poluição, contituem o usos preponderantes: consumo doméstico, recreação e irrigação. Já nas áreas “muito poluídas” e “poluídas”, vale o que já foi afirmado antes, em relação aos seus usos e à qualidade da água.
- Bacia do rio Ipojuca - constituída pelos rios Bituri e Ipojuca, localizada nos Municípios de Belo Jardim, Caruaru, Gravatá, Chã Grande, Primavera, Escada e Ipojuca. Está dentro da classificação retomada, com uma área “moderadamente comprometida” (Escada), uma “poluída” (Ipojuca), encontrando-se até “muito poluída” (Belo Jardim, Caruaru, Chã Grande, Primavera e, também, Ipojuca). Com relação à qualidade da água e aos seus usos preponderantes, valem as mesmas informações já delineadas.
- Bacia do rio Una - compreende os rios Una, Pirangi e Pannels, localizada nos Municípios de Belém de Maria, Catende, Maraiá, Água Preta e Barreiros. Encontra-se, no âmbito da classificação utilizada, com uma área “não comprometida” (Barreiros), duas “pouco comprometidas” (Catende e Água Preta) e duas “moderadamente comprometidas” (Belém de Maria e Maraiá). Com relação à qualidade da água e aos seus usos preponderantes, no caso da área não comprometida, que ainda não havia sido elencada até então, esta possui qualidade ótima, com níveis desprezíveis de

104: Tais classificações foram obtidas no site: <http://www.cprh.pe.gov.br/frme-index-secao.asp?idsecao=30>, acesso em 03/02/04.

poluição, com uso preponderante de abastecimento doméstico após tratamento simplificado, proteção das comunidades aquáticas, recreação, irrigação e a aquicultura.

- Bacia do rio São Francisco - formada apenas pelo próprio rio que lhe dá o nome, sendo a maior e mais importante de todo o Estado de Pernambuco, fazendo fronteira com os Estados de Alagoas, Paraíba, Bahia, Ceará e Piauí, encontra-se, de acordo com a classificação utilizada e segundo dados da Companhia Pernambucana do Meio Ambiente (CPRH), moderadamente comprometida, com níveis aceitáveis de poluição e qualidade da água regular. Classificada deste modo, é possível constatar que seu uso preponderante é o doméstico (após tratamento), dessedentação de animais, navegação comercial, dentre outros usos similares.
- Bacia do rio Sirinhaém - cinge os rios Bonito Grande, Amaraji e Sirinhaém, localizada nos Municípios de Barra de Guabiraba, Amaraji, Rio Formoso e Sirinhaém. Encontra-se, na classificação utilizada, com duas áreas “poluídas” (Barra de Guabiraba e rio Formoso) e duas “muito poluídas” (Amaraji e Riacho Bonito Grande), tendo como usos preponderantes aqueles já elencados de acordo com o grau de poluição verificado.
- Grupo de Bacias de Pequenos Rios Litorâneos - formado pelas bacias do canal de Santa Cruz, Botafogo, Igarassu, Timbó, Paratibe, Beberibe, Pirapama e Jaboatão, localizada nos Municípios de Itapissuma, Igarassu, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Recife, Vitória de Santo Antão, Cabo de Santo Agostinho, Moreno e Jaboatão. Por situar-se na área mais industrializada do Estado, encontra-se, dentro da classificação usada, com 7 áreas “muito poluídas” (Jaboatão, Pirapama, Beberibe, Paratibe, Timbó, Igarassu e Botafogo), 2 áreas “moderadamente comprometidas” (Paratibe e canal de Santa Cruz) e 5 áreas “poluídas” (Jaboatão, Pirapama, Beberibe, Timbó e Igarassu). Em função destas características, verifica-se, no tocante aos seus usos preponderantes, os mesmos já expostos para o grau de poluição encontrado.
- Grupo de Bacias de Pequenos Rios Interioranos - haja vista a ausência de informações sobre este, não pôde ser analisado no decorrer desta pesquisa.

Pelo exposto, em face ao grau de industrialização e do próprio desmatamento para o cultivo de culturas centenárias, como a cana-de-açúcar, e a própria atividade pecuária, pela intensa e já antiga atividade antrópica do homem nesse Estado, foi possível constatar que a maior parte das bacias se encontra com alto grau de degradação, estando “poluídas” ou “muito poluídas”, sendo difícil encontrar, nessas bacias, áreas cujos corpos de água não tenham sido ainda afetados pela devastadora ação humana.

3 A legislação estadual de recursos hídricos: instrumento da gestão dos recursos hídricos e busca de soluções na realidade regional

Apesar dos graves problemas encontrados nas bacias hidrográficas do Estado de Pernambuco, pode-se afirmar, relativamente à legislação atinente aos recursos hídricos deste Estado, que esta é ampla e bem elaborada.

De fato, Pernambuco, em alguns casos, encontra-se como verdadeiro pioneiro na proteção jurídica do meio ambiente, com a criação, por exemplo, do denominado ICMS socioambiental, além de várias leis e decretos esparsos que procuram reger as mais variadas formas de corpos hídricos em relação aos seus usos e à própria proteção.

A principal norma neste sentido, elaborada com o intuito de harmonizar e atualizar a legislação estadual em face da nova postura política encetada pela Constituição Federal, é a Lei 11.426/97, a qual se caracteriza por uma grande similaridade da Lei 9.433/97, feitas as devidas adequações para a realidade regional.

Esta nova postura decorre de uma mudança de prioridades acerca da água como um fim em si mesma, tratando-se de um bem economicamente valorável, decorrente da poluição, conseqüência da industrialização desenfreada (tinha como finalidade apenas o aproveitamento para geração energética) e da própria escassez, especialmente em Pernambuco, que já convive há mais de 4 (quatro) anos com o problema do racionamento, melhor visualizado depois de atingir a área nobre da Capital e do próprio “polígono das secas” no agreste e

sertão, onde se verifica o centenário uso politiqureiro da seca para fins egoísticos dos políticos (antigos coronéis) da região.

O fim da abundância da água com o comprometimento de suas reservas naturais (no caso das águas doces), aliada a uma nova corrente ideológica baseada no princípio do desenvolvimento sustentável¹⁰⁵ e o reconhecimento de que tal recurso, no futuro, representará o que o petróleo representa, para o presente resultou na formação de um novo entendimento político e jurídico sobre esse recurso, notadamente por meio dos tratados internacionais.

Considerando a importância deste bem, já elevado à categoria de “bem economicamente apreciável”, o Estado de Pernambuco não se limitou apenas à elaboração da Lei 11.426/97, regulamentada pelo Decreto 20.269/97, mas também preocupou-se na regulação específica das águas subterrâneas, por meio da Lei 11.427/97 (regulamentada pelo Decreto 20.423/97), especialmente importantes em razão do alto grau de perfuração de poços na Capital (em função do racionamento).

Procurou regular, ainda, a questão do licenciamento ambiental, por meio da Lei 11.516/97, conferindo tal competência à Companhia Pernambucana do Meio Ambiente (CPRH), que deve atuar em direta cooperação com o órgão gestor dos recursos hídricos responsável pela entrega das outorgas de uso (concessões e autorizações), que é a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA).

Essas três normas abrangem os mais importantes fatores de proteção, preservação e fiscalização do meio ambiente de recursos hídricos, pois tratam não apenas dos aspectos mais amplos da matéria (águas superficiais e subterrâneas), como também de sua regulamentação (pelos Decretos 20.269/97 e 20.423/97) e o sistema de licenciamento ambiental, elemento de fundamental importância na defesa do meio ambiente como um todo, não apenas marinho, e que não pode ser confundido com as outorgas de uso da água, conforme se verificará adiante.

105: O princípio do desenvolvimento sustentável teve sua origem no início da década de 1970, por meio do chamado “Relatório Meadows”, o qual se tornou a pedra basilar da harmonização dos conceitos de meio ambiente e desenvolvimento, divulgada pela primeira vez na Conferência de Estocolmo, em 1972. Foi posteriormente conceituado cientificamente da seguinte forma: “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades”. GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas**, pgs. 47, 48, 2003.

3.1 Política e gerenciamento estadual de recursos hídricos

A política de recursos hídricos insculpida no Estado de Pernambuco é o primeiro tópico que se procura regulamentar pela Lei 11.426/97, sendo seu Título 1.

Tratando-se de um reflexo da lei nacional, a Política Estadual de Recursos Hídricos procura refletir os mesmos ideais já estatuídos na Lei de Águas (Lei 9.433/97), quais sejam, seu domínio público, valoração econômica, o uso prioritário para consumo humano e dessedentação de animais, uso múltiplo, gestão descentralizada e enfoque na bacia hidrográfica como unidade territorial de aplicação da referida política.

Sendo um reflexo da Lei de Águas, a norma regional procura não se diferenciar em relação ao seu espelho nem quanto à forma como foi elaborada. Os ideais ora colacionados são apenas o primeiro passo para todo o devido gerenciamento dos recursos hídricos.

Procurando esclarecer melhor as linhas mestras da Lei 9.433/97, cuja interpretação também vale para a Lei 11.426/97, Granziera (2003: 108), citando Eros Roberto Grau, anota:

A planificação pode ser definida como uma atividade que visa: (1) fixar objetivos e prioridades para o desenvolvimento econômico e social; (2) determinar os meios apropriados para atingir esses objetivos e (3) pôr efetivamente em prática esses meios tendo em vista a realização dos objetivos visados. (grifos estranhos)

Partindo dessa premissa, verifica-se, no tocante a ambas as leis citadas, a obediência a essa regra lógica, quando, no que respeita aos objetivos e prioridades, tem-se, no Título 1 da Lei 11.426/97, o estabelecimento dos fundamentos (capítulo 1), princípios gerais (capítulo 2) e objetivos (capítulo 3), firmando, dessa forma, a primeira ordem de planejamento já citada.

No que concerne aos meios para se atingir os objetivos, tem-se as diretrizes estabelecidas na Seção III da referida lei e, com relação à forma de concretização dos objetivos visados, pode-se constatar nos instrumentos postos à disposição da Administração Pública, no caso,

aqueles dispostos nas Seções de 1 a 4, quais sejam, a outorga pelo direito de uso (Seção I), infrações e penalidades (Seção II), cobrança pelo uso (Seção III) e sistema de informações sobre os recursos hídricos (Seção IV).

Pelo exposto, é lícito verificar que a metodologia do planejamento, há pouco citada, corresponde, no âmbito de aplicação dos recursos hídricos, ao gerenciamento.

O gerenciamento de uma bacia hidrográfica, no dizer de Granziera (2003: 109-110), envolve, portanto, além do delineamento dos objetivos, diretrizes e instrumentos, que serão a forma pela qual os objetivos (que nada mais são do que a procura de se delimitar os princípios e fundamentos abstratamente predefinidos) poderão se concretizar, conforme já foi possível observar.

Pode-se procurar sintetizar o raciocínio até então levantado ao considerar os fundamentos da Política Estadual de Recursos Hídricos como os cânones aos quais toda a legislação seguinte deverá seguir, sendo os objetivos desta, tanto no espectro nacional quanto regional, o desenvolvimento sustentável e o uso econômico e preventivo.

No tocante aos princípios, tópico existente na legislação estadual e ausente da nacional, verifica-se uma tentativa de enfatizar os ideais dispostos nos fundamentos da PERH, pois não passam de uma repetição, com outras palavras, desses princípios.

Com relação às Diretrizes Gerais de Ação, entretanto, há meios pelos quais os objetivos serão concretizados e os instrumentos configuram-se exatamente na forma de operacionalização de tais meios. Os instrumentos, ainda segundo Granziera¹⁰⁶, que se encontram nas Seções de 1 a 4 da lei estadual (já elencados), podem ser divididos basicamente em dois grupos o primeiro relativo ao planejamento e o segundo voltado ao controle administrativo do uso.

Dentre os instrumentos de planejamento, encontram-se os planos de bacia hidrográfica, a classificação e enquadramento dos corpos de água segundo seus usos preponderantes e o sistema de informações de recursos hídricos (SIRH). São, portanto, instrumentos preliminares (com exceção deste último, que, além de exercer um planejam-

106: Ibidem. Pg.: 110

to prévio, ainda atua no monitoramento e controle dos recursos) ao devido gerenciamento dos recursos.

No segundo grupo, tem-se como instrumento direto do controle de uso a outorga de tais recursos, não obstante ainda o licenciamento ambiental (que em Pernambuco possui lei própria, que é a de nº 11.516/97 e departamento específico para sua concessão, que é a CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente), a própria cobrança pelo uso e, por fim, as infrações e penalidades, que também exercem uma forma de controle tanto repressivo quanto preventivo (por meio da ameaça de sanções e do próprio custo para o uso de tais recursos).

3.1 Outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos

Inseridos no instrumental jurídico com a finalidade de concretizar os objetivos da Lei 11.426/97, encontram-se, respectivamente nas Seções I (arts. 6º a 10) e III (art. 13º), os instrumentos da outorga do direito de uso das águas e a cobrança pelo seu uso.

A definição do que é o ato administrativo da “outorga”, no plano estadual, pode ser encontrada no Decreto 20.269/97, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, no seu art. 6º, que assim dispõe:

Art. 6º. A outorga consiste em atribuir à pessoa física ou jurídica o direito de uso das águas superficiais e/ou subterrâneas por um período determinado.

Conforme o próprio artigo, o regime da outorga não confere ao outorgado o direito de dispor livremente do bem posto à sua disposição; pelo contrário, por tratar-se de um ato administrativo (em sentido genérico), encontra-se sujeito às formas de extinção próprias deles, tais como a revogação, anulação, cassação ou caducidade. O “cancelamento” como forma de fulminar a outorga concedida encontra-se disposto no art. 7º, §2º, porém, a despeito da terminologia utilizada, possui o mesmo escopo da cassação, que ocorre quando o ato é retirado em virtude do descumprimento, por parte do destinatário,

das condições que deveriam ser atendidas para que ele continuasse a desfrutar daquela situação jurídica.

Esse direito de uso conferido pela Administração Pública, entretanto, não possui uma natureza jurídica própria, não se tratando¹⁰⁷ de uma nova espécie de ato administrativo, mas sim de um termo genérico, cujas espécies já são velhas conhecidas do ordenamento jurídico pátrio, quais sejam, a concessão e a autorização. Tais espécies de outorga são as modalidades estatuídas no art. 7º da Lei de Águas do Estado (e já encontradas no antigo Código de Águas), que estabelece a concessão quando a água se destinar a uso de utilidade pública e autorização quando for para outra finalidade.

No Estado de Pernambuco, a outorga, em suas duas modalidades, é fornecida por meio da CPRH, com prazo máximo de 20 anos (podendo ser renovadas), devendo ser observada a ordem de prioridades definidas nos planos de bacias hidrográficas estabelecidos pelos comitês de bacias.

É importante salientar que as outorgas não podem ser confundidas com as licenças ambientais (tratando-se em alguns estados como requisito para a obtenção de tais licenças) concedidas pelos três entes da Federação, haja vista aquelas não serem limitadas em função de demarcações políticas (nem estarem sob a esfera de competência municipal), mas sim em função da parcela da bacia hidrográfica objeto desta, que pode estar sob o domínio da União e do Estado simultaneamente. Logo, quando forem encontrados numa mesma bacia rios federais e estaduais, far-se-á necessária uma cooperação entre estes entes para seu devido gerenciamento (conforme dispõe o art. 4º da Lei 9.433/97).

A cobrança pelo uso da água insere-se como forma de valorizar este recurso já ameaçado, tanto pela poluição quanto pela escassez, causas necessárias para a mudança de postura política afirmada previamente.

107: Tal entendimento, entretanto, não é pacífico na doutrina, pois, haja vista as características clássicas da autorização administrativa, que é ato precário e passível de revogação *ad nutum*, e considerando que tanto a Lei 9.433/97 quanto a Lei 11.426/97 instituem prazos limites, tal característica clássica da autorização, que não possui prazo certo, restaria atingida, não podendo, desta forma, tratar-se de autorização o que foi disposto na lei estadual em comento, mas de uma nova figura do Direito Administrativo ainda carente de conceituação.

Deve-se ressaltar inicialmente que o fato de haver uma cobrança pelo uso de tal recurso não implica a alienação dele; assim, não é possível haver uma apropriação privada da água, especialmente pelo fato de esta ser um bem de uso comum do povo.

A cobrança encontra-se estipulada no art. 13º da Lei 11.426/97 e regulada pelo art. 33 do Decreto nº 20.269/97, que estabelece os critérios para sua valoração, tais como a classe de uso predominante em que for enquadrado o corpo de água onde se localiza o uso ou derivação, a disponibilidade hídrica local, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina.

O objetivo da cobrança, além de procurar valorizar a utilização racional da água, é o de “obter recursos financeiros para o financiamento e intervenção contempladas nos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas” (art. 13º, IV). Assim, visa, por meio da arrecadação de fundos, a atingir as metas propostas no plano de recursos hídricos da bacia objeto da outorga, além de destinar parte da receita para os municípios onde ocorreu a consunção (captação e consumo) da água.

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos

Tendo o escopo de garantir o gerenciamento democrático, participativo e efetivo pela Administração estadual e a própria população sobre os recursos hídricos do Estado, visando desta forma a coordenar e executar a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) e o próprio Plano Estadual de Recursos Hídricos, é que foi criado, pela Lei 11.426/97, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), nos moldes da Lei Nacional de Águas, onde se destacam dois órgãos públicos colegiados e executivos: o SECTMA e os CBH'S.

A SECTMA (Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente) é o órgão de planejamento e da gestão do Sistema, sendo responsável pelos recursos hídricos do Estado. Dentre as várias atribuições deste órgão, encontram-se o poder de outorga (art. 30, X), em nome do Estado, do direito de uso das águas superficiais e subterrâneas, sua fiscalização, o monitoramento da quantidade e qualidade (art. 30, XVI), dentre diversas outras atribuições, sendo que a mais recente é o projeto

CBH/CONSU (conselhos de usuários de águas de Pernambuco), responsáveis pelo incentivo à criação de comitês de bacia e apoio aos existentes.

O segundo órgão é o denominado Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), também um órgão colegiado e de natureza consultiva, que se caracteriza pelo poder de aprovar, na bacia hidrográfica que representa, o respectivo plano, além de ter a competência de solucionar, em primeira instância, dissídios entre usuários e de fazer recomendações de classificação dos corpos de água em classes de usos predominantes (industrial, doméstico etc.)

É no Comitê que se levantam e discutem os problemas relacionados ao uso e conservação da água e do meio ambiente, sendo formado de representantes da sociedade civil, usuários e órgãos públicos, expressamente indicados pelos respectivos segmentos e eleitos em plenária.

Pode-se mencionar, ainda, pelo fato de ser o ente habilitado a fornecer as licenças ambientais (além de monitoramento da qualidade da água), o CPRH, o qual faz parte do Comitê Estadual de Recursos Hídricos (CERH), pelo fato de ser o órgão ambiental (cumpre no âmbito regional o papel exercido pelo IBAMA no plano nacional) do Estado.

Pernambuco possui atualmente 29 unidades de planejamento, que correspondem a bacias hidrográficas ou a grupos de pequenas bacias. Das 29, o CPRH monitora apenas 8 bacias (por falta de recursos e de técnicos) que são: Goiana, GL1, GL2, Una, Sirinhaém, Ipojuca, Capibaribe e São Francisco.

O Estado possui ainda 7 comitês de bacia (Pirapama, Jaboatão, Ipojuca, Mundaú, Una, Moxotó e Pajeú), implantados no período de 1998 a 2002, sendo iniciada neste ano a mobilização para formação de mais 2 comitês. Dos sete, quatro (Pirapama, Jaboatão, Ipojuca e Una) estão em pleno funcionamento. Dois (Moxotó e Pajeú), entretanto, apresentam problemas de gerenciamento em virtude de falta de capital e das próprias características físicas do local, como área da bacia muito extensa, localização no semi-árido, formada por rios intermitentes etc. Ressalte-se ainda uma característica interessante na bacia do Mundaú, a qual, por ser interestadual e não existir uma legislação específica a regular a cooperação dos entes titulares dos rios

que avançam por mais de um Estado, apresenta dificuldades de gerenciamento.

Pelo fato de uma das características para o devido gerenciamento dos recursos hídricos ser a gestão descentralizada com participação dos usuários, sendo esta um dos próprios fundamentos e princípios da Política de Recursos Hídricos, foi criado no Estado o Conselho de Usuários de Água de Pernambuco (CONSU).

Referido colegiado se destaca como instrumento importante para a gestão participativa, tanto no controle dos reservatórios quanto no enfrentamento dos conflitos reais e potenciais decorrentes das disputas pelas águas nos seus diversos usos.

4 Considerações finais

Foi possível constatar, no tocante à qualidade dos recursos hídricos do Estado de Pernambuco, que, de acordo com o levantamento realizado pelo CPRH, todas¹⁰⁸ as bacias do Estado estão com a sua qualidade comprometida.

Em regra, o comprometimento ocorre especialmente em função do despejo do esgoto doméstico, haja vista o uso preponderante da água neste Estado ser para o consumo familiar.

Sucedede que, por se tratar de uma região com atividade canavieira e industrial acentuada, é possível encontrar, ainda, principalmente no período da safra, uma poluição acima da capacidade de recuperação dos rios, com ênfase naqueles que ficam a jusante desta agroindústria canavieira. Pode-se mencionar, dentre os rios que se encontram com a qualidade comprometida (apenas nos trechos analisados), Goiana, Botafogo, Capibaribe, Jaboatão, Pirapama, Ipojuca e Sirinhaém.

No tocante aos usos prioritários dos recursos hídricos no Estado, verifica-se, além do seu uso doméstico, o industrial e a irrigação. Então, logo, os fatores que mais influenciam na qualidade da água têm origem nestas formas de consumo, tratando-se, portanto, do

108: Deve-se ressaltar que a análise da água nestas bacias se dá por meio de estações de coleta, as quais não existem em quantidade suficiente para fornecer uma informação totalmente certa sobre a situação do recurso que se tem em vista proteger, porém não é um dado que possa ser ignorado.

esgoto residencial, em razão da falta de uma rede de saneamento básico capaz de evitar seu despejo inadequado e os efluentes industriais, especialmente das destilarias e da agroindústria em geral, a qual é bastante presente no Estado.

Neste último caso, é possível ainda constatar um agravante, como já salientado, nos períodos de safra, pois será quando o potencial poluidor das usinas e destilarias de álcool se torna maior.

Deve-se ter em conta, entretanto, o fato de que a análise das águas nas bacias acontece por meio de estações de coleta, e estas, além de não serem em número adequado, situam-se em pontos onde a poluição pode ser mais sensivelmente constatada, como a jusante da agroindústria, próxima a centros industriais e urbanos, de sorte que difícil seria não encontrar locais pouco comprometidos.

É possível citar, como exceção a esta regra, a bacia do São Francisco (que só possui uma estação de coleta), a qual não apresenta discrepâncias na qualidade de sua água em relação aos seus usos predominantes.

O Estado de Pernambuco, no tocante à proteção ambiental, a despeito de todos os problemas em relação à qualidade dos recursos verificados, é, dentre os estados analisados no Nordeste, um dos mais completos em matéria de legislação e organização administrativa.

É bem verdade que nem todos os comitês de bacias foram formados, a ação indiscriminada das grandes usinas e dos próprios centros urbanos ainda é temerária e aparentemente descrente do valor existente na proteção, não apenas da água, mas também do meio ambiente como um todo; porém, mais difícil do que adequar a legislação à nova política veiculada pela Constituição Federal de 1988 é mudar a mentalidade das pessoas.

Pernambuco é pioneiro na utilização do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) socioambiental, na elaboração da primeira Agenda 21 estadual do País, na criação de uma política de combate à desertificação em cidades do semi-árido, por projetos financiados pelo Fundo Estadual do Meio Ambiente, numa legislação que protege não apenas as águas superficiais mas também as subterrâneas (Lei 11.427/97).

Pode-se até afirmar que o racionamento constante por que determinadas áreas do Estado tem de passar (na Capital, especialmente),

além do próprio flagelo da seca que há na zona rural, tornaram a população um pouco mais consciente acerca da importância da água potável como um bem em si mesma.

A legislação consolidada sobre os recursos hídricos no Estado, capitaneada pelas Leis 11.426/97 e 11.427/97, além de normas correlatas, como a que trata do licenciamento ambiental (Lei 11.516/97), se harmonizaram à nova feição do meio ambiente comandada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Águas (Lei 9.433/97).

Referidas leis, além de preverem toda a organização administrativa necessária para cuidar de um patrimônio vasto como são os recursos hídricos nesta região, estabelecem também, nos moldes da própria norma federal, as formas de se prevenir e reprimir abusos, com a cobrança pelo uso da água, e punição, no caso das diversas infrações, a ser aplicada às pessoas (físicas e jurídicas) que desrespeitem seus ditames.

A criação de um Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), com a finalidade de coordenar e executar a Política Estadual de Recursos Hídricos, tendo como base os dados fornecidos pelo Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SIRH), apesar de aparentemente representar uma gama de órgãos a serviço da burocracia, todos eles cumprem com as suas funções.

Pelo exposto, o maior problema encontrado no Estado não é mais de ordem legal (a qual se encontra devidamente compatível com a legislação nacional) e sim fatural. A presença de uma rede de saneamento básico abrangente, capaz de captar os despejos domésticos, configura-se numa necessidade premente, já que o principal uso da água é residencial, especialmente nos grandes aglomerados urbanos, como Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes.

A necessidade de imposição de pesadas multas, ou então de se firmar, seja junto aos órgãos ambientais ou com o próprio Ministério Público estadual, termos de ajustamento de conduta (TAC) ou termos de compromisso, no sentido de recuperar as áreas degradadas (com relação às áreas próximas às agroindústrias e destilarias, especialmente), também não pode ser deixada de lado, pois, além de uma necessidade real, trata-se de um imperativo constitucional, que responsabiliza objetivamente os danos ambientais e institui os princípios

da prevenção, precaução e do poluidor-pagador, o qual deve ser encarado não como uma autorização para poluir, mas como uma advertência (financeira) para que não se cometa o mesmo erro novamente.

5 Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/mapainicial/pgMapaF.asp>> Acesso em 02 de fevereiro de 2004.

BEZERRA, Nizomar Falcão (Org.). *Legislação dos recursos hídricos do Nordeste do Brasil. Gestão do meio ambiente*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE. Monitoramento de bacias hidrográficas do Estado de Pernambuco no ano de 2002. Pernambuco: 2003. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/frme-index-secao.asp?idsecao=30>> Acesso em 03 de fevereiro de 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Dados. Pernambuco: 2004. Disponível em: <<http://www.pernambuco.gov.br/principal.html>> Acesso em 02 de fevereiro de 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SECRETARIA DE CIÊNCIA TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE. Recursos hídricos: Ações e Conselhos. Pernambuco: 2003. Disponível em: <http://www.sectma.pe.gov.br> Acesso em 10 de fevereiro de 2004.

Piauí

Larissa Roque de Freitas

Aluna do Curso de Graduação em Direito da UFRN
Bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

O Piauí é caracterizado, em termos de recursos hídricos, por abundância e escassez. Tal paradoxo é explicado pela extensão do seu território, que vai do semi-árido nordestino ao litoral entrecortado pelo delta do rio Parnaíba, e por estar situado em sua maior parte sobre terrenos sedimentares, que abrigam grandes aquíferos subterrâneos. Assim, é relevante que sejam analisados os instrumentos postos em prática no Estado para a gestão de seus recursos hídricos. A água, elemento natural essencial à sobrevivência humana, deve ser administrada pelo Poder Público com responsabilidade e consciência sobre sua conservação para as presentes e futuras gerações.

Inicialmente, com o objetivo de contextualizar a situação hídrica do Piauí, será feita uma descrição de seus recursos hídricos, abordando-se suas características e localização, como também alguns problemas enfrentados na sua gestão.

Após, deter-se-á no estudo da gestão hídrica no âmbito jurídico, com base na lei 5.165, de 17 de agosto de 2000 (Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e institui o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos), lei 4.854, de 10 de julho de 1996 (Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente do Estado do

Piauí), tendo em vista os princípios e a estrutura traçados na Constituição Federal e na Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

2 Caracterização dos recursos hídricos do Estado e questões relevantes na sua gestão

Discutir sobre gestão de recursos hídricos é, para o Estado do Piauí, de fundamental importância. Trata-se de um Estado rico em contrastes, tanto físicos, naturais, quanto sociais. De um lado, a abundância hídrica da bacia do rio Parnaíba. De outro, regiões distantes dos leitos dos rios, maltratadas pela falta de chuva¹⁰⁹ e sem estrutura para abastecimento de água potável que supra as necessidades básicas da população. É nesse ponto que entram em cena as desigualdades sociais, das quais são exemplo as famílias que vivem nessas regiões áridas, em condições subumanas, castigadas pela falta d'água.

O fator clima¹¹⁰, apesar das inúmeras tecnologias de que dispõe o homem atualmente, ainda determina uma terrível qualidade de vida

109: "As precipitações pluviométricas no estado sofrem variações no espaço e no tempo. No espaço, as variações são crescentes nos sentidos de leste para oeste e de sudeste para noroeste. Em relação ao tempo, as variações são observadas segundo os tipos climáticos (*Aw'*, *Aw* e *BShw*), caracterizando um período de seca até oito meses e um período chuvoso de quatro a seis meses. No geral, as precipitações variam de 400 mm no Sudeste a 1.700 mm no noroeste do estado. A umidade relativa do ar varia de 85% no litoral (norte), a 55%, no extremo sudeste. A insolação ultrapassa 3.200 horas anuais em muitos lugares e a temperatura apresenta média mínima anual de 24 ° C e máxima de 38 ° C. A evapotranspiração potencial média é estimada em 1.800 mm, sendo superior à precipitação pluviométrica na maior parte do estado. Os ventos são normalmente fracos ao longo do ano e, em geral, a velocidade média é de 2 km/s". in: www.bancodonordeste.gov.br.

110: "Com relação ao clima, o Piauí apresenta três tipos, segundo a classificação de Köppen: **Aw'**, quente e úmido com chuvas de verão/outono, que ocorrem no norte do estado, como resultado dos deslocamentos sazonais da *Convergência Intertropical* (CIT), sob a forma de massa de ar convectiva. A estação chuvosa dessa região ocorre de janeiro a maio, sendo fevereiro/março/abril o trimestre mais chuvoso e agosto/setembro/outubro o mais seco. As precipitações pluviométricas variam de 1.000 mm a 1.800 mm; **Aw**, quente e úmido com chuvas de verão, que ocorrem no centro-sul e sudoeste do estado, determinado pela massa *Equatorial Continental* (EC), de ar quente e nevoento, responsável pela ocorrência de precipitações em forma de aguaceiros. A estação chuvosa ocorre de novembro a março, sendo dezembro/janeiro/fevereiro o trimestre mais chuvoso e junho/julho/agosto o mais seco. As precipitações pluviométricas variam de 1.000mm a 1.400mm; **BShw**, semi-árido, caracterizado por uma curta estação chuvosa no verão e responsável pelos efeitos das secas, consequência da diminuição das precipitações da massa de ar *Equatorial Continental* (EC), de oeste para leste, bem como no aumento da duração do período seco, no leste e sudeste do estado. A estação chuvosa ocorre de dezembro a abril, sendo janeiro/fevereiro/março o trimestre mais chuvoso. Os meses de julho/agosto/setembro são os mais secos. As precipitações pluviométricas variam de 400 mm a 1.000mm". In: www.bancodonordeste.gov.br, capturado em 04 de março de 2004.

para inúmeras pessoas que não dispõem de água potável para beber, tomar banho, cozinhar e produzir. Segundo o IBGE, o Piauí é formado por 221 municípios, dos quais 21 ainda permanecem sem abastecimento de água. As alternativas nessas localidades são poços particulares, caminhões-pipa, cursos d'água, chafarizes e bicas (IBGE, 2000). Seus dados demográficos são: população – 2.840.000 habitantes – 62,9% em área urbana; 31,7% em área rural.¹¹¹

O principal elemento hídrico do Estado é, sem dúvida, a bacia hidrográfica do rio Parnaíba.¹¹² A região ocupa uma área de 330.285 quilômetros quadrados, o equivalente a 3,9% do Território nacional, e drena a quase totalidade do Estado do Piauí e parte do Maranhão e Ceará (Agência Nacional de Águas – ANA, 2004). O rio Parnaíba é o curso d'água mais importante do Nordeste, depois do rio São Francisco, possuindo 1.485 km de extensão e 300 m³/s de vazão, no período de menor fluxo, correndo por seu leito em torno de 20 bilhões de m³ de água a cada ano. À sua margem direita (na porção do Piauí), destacam-se os seus afluentes Gurguéia, Uruçuí Vermelho, Uruçuí Preto, Piauí-Canindé, Fidalgo, Paraim e Sambito, no sul e centro do Estado, e os rios Poti, dos Matos, Longá, Piracuruca, Maratoan e Jenipapo, ao norte¹¹³.

Segundo estudo feito anteriormente à promulgação da Lei 5.165/2000, o Piauí foi dividido, para efeito de gerenciamento de seus recursos hídricos, em 09 (nove) bacias hidrográficas, quais sejam: (1) bacias Litorâneas; (2) bacias do baixo Parnaíba; (3) bacia do Longá; (4) bacia do Poti; (5) bacias do médio Parnaíba; (6) bacia do Canindé/Piauí; (7) bacia do Itaueira; (8) bacia do Gurguéia; (9) bacia do alto Parnaíba (FREITAS et. al, 1998: 02). Não foi possível o acesso a outras informações sobre as bacias hidrográficas do Piauí por ainda não ter sido regulamentado o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

111: Densidade demográfica: 11,2 hab/Km² (a mais baixa da região Nordeste). In: www.bancodonordeste/neon/perfil/estados/pi-2d.html, capturado em 04 de março de 2004.

112: “O rio Parnaíba corre do Sul para o Norte, separando o Estado do Piauí do Estado do Maranhão e desemboca em forma de delta de cinco bocas: Tutória, Caju, Carrapato, Canários, Igarapu, sendo navegável em quase todo o percurso de 1.485km”. In: http://www.piauihp.com.br/hidrografia_do_piaui_16/01/2004

113: “Quase todos são perenes em pelo menos metade de seus cursos e cortam o Estado formando vales úmidos com grandes potencialidades para agricultura”. In: <http://www.banconordeste.gov.br/neon/perfil/estados/pi-2c.html>.

Dados do Banco do Nordeste indicam que atualmente são utilizados apenas 2% das reservas exploráveis de águas subterrâneas do Estado, em 6.080 poços artesianos ativos. Pode-se afirmar, entretanto, que o Piauí possui um potencial muito maior. Estima-se que suas reservas cheguem a 2,5 bilhões de m³, devido ao fato de 83% de sua superfície encontrar-se sobre terrenos sedimentares¹¹⁴. Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), os aquíferos do Estado apresentam o maior potencial hídrico da região Nordeste. É enorme a importância das águas de subsuperfície, já que 84,3% de suas cidades são por elas abastecidas (MMA, 1998: 10).

Existem sessenta e nove lagoas perenes, com volume d'água em torno de 583 milhões de metros cúbicos (volume anual utilizável de 82 milhões de m³), trinta e sete açudes públicos, cuja capacidade total é de aproximadamente 241 milhões de m³ e quarenta e oito açudes particulares que somam 2,7 milhões de m³. Há ainda o lago formado pela barragem de Boa Esperança, com um volume de cinco bilhões de metros cúbicos, que vem sendo utilizada para produção de energia elétrica¹¹⁵ e de peixes (BANCO DO NORDESTE, 2004).

Em oposição à abundância das bacias hidrográficas compostas pelo rio Parnaíba e aquíferos subterrâneos, há o problema da seca. O Piauí ocupa uma área relativamente vasta (252.378,5 km²). Seu território estende-se do semi-árido nordestino, deficiente infra-estrutura de armazenamento de águas, ao litoral, onde se delinea o potencial turístico do Estado em vista da beleza do delta do rio Parnaíba. Tais disparidades exigem uma gestão dos recursos hídricos voltada principalmente para o abastecimento humano, que é por lei considerado uso prioritário da água. Assim, essa disposição legal assume importância incontestável diante da situação econômico-social do Piauí.

114: In: <http://www.banconordeste.gov.br/neon/perfil/estados/pi-2c.html>:

"A disponibilidade de águas subterrâneas, em função dos aquíferos, pode ser resumida da seguinte forma: reservas reguladoras, com 2,5 bilhões de metros cúbicos/ano; reservas permanentes, com 1.400 bilhões de metros cúbicos/ano; e reservas exploráveis, com 2,2 bilhões de metros cúbicos/ano." Quanto aos poços artificiais: "(...) no vale do Rio Gurgueia existem vários poços que jorram, em média, 200 metros cúbicos por hora, merecendo destaque o Poço Violeta, no município de Cristiano Castro, com a profundidade de 1.000 metros, vazão de 900 metros cúbicos por hora e seu jorro natural atinge 60 metros de altura".

115: "A produção de energia é feita na Usina Presidente Castelo Branco e distribuída através das Centrais Elétricas do Piauí – Sociedade Anônima (Cepisa). A usina está situada no curso do Rio Parnaíba, na fronteira dos Estados do Piauí e do Maranhão, a 80km da cidade de Floriano, no local da Cachoeira Banco de Areia". In: http://www.piauihp.com.br/hidrografia_do_piaui_16/01/2004

Não significa, entretanto, dizer que no Estado não há problemas relacionados à poluição dos mananciais hídricos. O rio Poti, segundo maior curso d'água após o rio Parnaíba, sofre descargas de esgotos a céu aberto em Teresina, o que demonstra a deficiência da administração estadual no que se refere à outorga de uso deste manancial. Por outro lado, o poder municipal mostra-se ineficiente no que diz respeito ao sistema de saneamento básico até agora implantado. Dar condições mínimas de salubridade e de higiene à população deve ser prioridade de qualquer administração pública.

Outro problema a ser enfrentado é a destruição dos cerrados piauienses. O desmatamento da vegetação nativa favorece o escoamento superficial, dificultando a renovação dos mananciais subterrâneos. Portanto, impende que se faça um trabalho de fiscalização e punição, como forma de prevenir a ocorrência de outras ações dessa natureza. A gestão de recursos hídricos deve ser integrada com a atuação do IBAMA, pois não basta efetivar os instrumentos criados pela lei estadual, adiante comentada, se não houver uma compatibilidade com as demais ações de combate ao desmatamento e à poluição, como é o caso do rio Poti.

A transposição do rio São Francisco, segundo o jornal local *O Dia*¹¹⁶, também beneficiará o Piauí. A polêmica em torno da referida obra diz respeito aos possíveis danos ecológicos que poderá causar ao volume do rio São Francisco. Estudos, entretanto, demonstram que a variação de volume deverá ser ínfima, em oposição aos imensos benefícios que serão conferidos à população beneficiada. Não há sentido numa proteção ecológica radical, que defenda a inexistência de alterações no ecossistema, quando seres humanos estão em situação precária, abaixo das condições de vida aceitáveis pela Organização das Nações Unidas, como tanto já foi divulgado. Deste modo, espera-se que se efetive a transposição do rio São Francisco, atingindo também o Estado do Piauí.

116: "Segundo a proposta do Governo Federal, que finalizou com o Piauí as discussões no nordeste sobre a transposição de águas do Rio São Francisco, a implementação do projeto se dará pela barragem de Sobradinho na Bahia, onde os canais deverão alimentar os rios Canindé e Piauí, que são temporários. Com isso 70 municípios da região do semi-árido serão beneficiados" In: www.jornalodia.com.br, 06/10/2003.

Passa-se agora à análise da legislação estadual para o gerenciamento da água no Piauí, abordando, entre outros aspectos, a outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos, e os instrumentos postos em prática no Estado para efetivação dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos instituída pela Lei 9.433/97, já que os estados devem se adequar a este modelo.

3 A legislação estadual de recursos hídricos: instrumento da gestão dos recursos hídricos e busca de soluções na realidade regional

Alguns estados elaboraram suas leis da gestão de recursos hídricos antes mesmo da lei de âmbito federal, que só veio a ser formulada em 1997. Antes disso, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe (PIMENTA et. al: 01), certamente em virtude dos problemas causados pela urbanização e conseqüente poluição dos cursos d'água, viram-se praticamente obrigados a regular os usos deste recurso natural. Com a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, as demais unidades da Federação passaram a ser impelidas a elaborar suas leis, de forma a pôr em prática os instrumentos criados pela legislação federal.

Aliando-se às pressões dos entes internacionais, que passaram a situar como condição para os financiamentos de obras hídricas a elaboração e promulgação da lei estadual, aos velhos problemas de seca e má distribuição da água, veio o Piauí promulgar sua Lei de Recursos Hídricos, em 17 de agosto de 2000, um pouco atrasado quanto a outros estados.

Até o momento, porém, ainda está para ser regulamentado o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que é o vetor de toda a gestão hídrica estadual, porque divide o Estado em bacias hidrográficas. A importância desta divisão é incontestável. Estudos demonstram que consiste na melhor forma de administrar os mananciais hídricos, porque considera as características de cada região. Adiante tal assunto será aprofundado.

3.1 Política e gerenciamento estadual dos recursos hídricos

O Direito, como ciência que é, molda-se por princípios originados do campo de relações jurídicas determinadas que está a regular. Assim também o é quanto à legislação sobre recursos hídricos, pois se trata de organizar a utilização de um bem essencial à vida humana. É necessário, para uma análise das normas que regem o aproveitamento da água no Estado do Piauí, que se delinheie a sua adequação aos princípios e regras gerais adotados nas convenções e tratados internacionais relacionados ao tema.

Hodiernamente, tem-se uma tendência irreversível para uma maximização dos recursos hídricos. Em virtude de ser um recurso natural não renovável, em contraposição ao crescimento vegetativo da população mundial e conseqüente aumento desenfreado de sua utilização, enxerga-se um movimento mundial em prol da conscientização dos governos e das pessoas para evitar o seu desperdício. Assim, maximizar significa dar à água o maior número possível de utilidades, de forma a gastar a menor quantidade, realizando o maior número de atividades que dela dependam.

Os princípios que regem o setor têm, pois, por objetivo a racionalização, conservação e planificação dos recursos hídricos (TAVARELA apud GRANZIERA, 2003: 43). É necessário verificar, no universo legislativo referente ao Estado do Piauí, onde e como estão eles adotados, para que se saiba o quão adequadas estão tais normas frente às tendências mundiais de uso racional da água.

É preciso assinalar que a Lei 4.854, de 10 de julho de 1996 (Lei de Política Ambiental do Estado do Piauí), fixa os princípios pelos quais deverão se basear a elaboração, implementação e acompanhamento da referida política ambiental. São eles: I – multidisciplinaridade no trato das questões ambientais; II – participação comunitária; III – compatibilização com as políticas ambientais nacional e regional; IV – unidade na política e na sua gestão, sem prejuízo na descentralização das ações; V – compatibilização entre as políticas setoriais e demais ações de governo; VI – continuidade, no tempo e no espaço, das ações básicas da gestão ambiental; VII – informação e divulgação obrigatória e permanente de dados e condições ambientais (art. 2º). Percebe-se que se valorizou a comunicação entre os órgãos institucionais do Governo do Esta-

do e entre estes e as prefeituras, incentivando ações conjuntas ou meramente compatíveis entre si. Dentre os objetivos da política ambiental, destacados no art. 3º, enxerga-se a adoção do princípio que informa que o meio ambiente é um direito humano: “a garantia de crescentes níveis de saúde ambiental das coletividades humanas e dos indivíduos, inclusive através do provimento de infra-estrutura sanitária e de condições de salubridade das edificações, vias e logradouros públicos” (inciso VI).

Ao estabelecer a obrigatoriedade da criação de “diretrizes específicas para a proteção de mananciais hídricos, através de planos de uso e ocupação de áreas de drenagem de bacias e sub-bacias hidrográficas”, observa-se refletida na lei piauiense a tendência mundial de considerar a bacia hidrográfica como instrumento de planejamento e gestão. A própria Lei n.º 9.433/97 estabelece como fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos a bacia hidrográfica como unidade territorial para sua implementação e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Segundo Granziera (2003: 61),

(...) embora se possam encontrar inúmeros exemplos diferentes de planejamento de recursos hídricos, a tendência moderna é não se considerarem, a priori, quaisquer utilizações preferenciais, mas sim contemplar uma série de usos segundo uma perspectiva de gestão global, visando à utilização racional da bacia hidrográfica. Isso porque as bacias hidrográficas são hoje consideradas indivisíveis, e seu aproveitamento deve ser o mais otimizado possível, no intuito de proporcionar um melhor desenvolvimento econômico e social à região.

Os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, e por correspondência, também da política estadual, classificam-se em dois grupos: planejamento e controle administrativo do uso. Os instrumentos de planejamento são os planos de bacia hidrográfica, o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes e o sistema de informações sobre recursos hídricos (GRANZIERA, 2003: 110). Vê-se que nenhum desses instrumentos foi posto em prática no Piauí, porquanto ainda está para ser regu-

lamentado o Plano Estadual, que deverá conter a classificação das bacias, o enquadramento dos corpos d'água etc. Passados quatro anos da promulgação da Lei Estadual, o Estado ainda não efetivou os meios impostos pela lei federal para a gestão hídrica no País.

Segundo o Relatório de Atividades no ano 2003, da SEMAR, encontra-se em fase de apreciação por esse órgão um projeto do referido Plano Estadual de Recursos Hídricos, que tem por objetivo “fornecer todos os elementos que possibilitem praticar uma política consistente e eficiente na gestão dos recursos hídricos em terras piauienses”.¹¹⁷ Segundo o Relatório, também se encontra em análise desde junho de 2003, pelo CNPq e Ministério da Ciência e Tecnologia, o Projeto de Diagnóstico Hídrico e Sócio-ambiental da Bacia do Rio Uruçuí Preto, que objetiva:

(...) realizar o diagnóstico hídrico e sócio ambiental contemplando a determinação das potencialidades e demandas hídricas, agrícolas e sócio-ambientais da bacia a ser estudada, oferecendo subsídios para o controle e uso racional dos recursos hídricos e do meio ambiente (SEMAR, 2003: 22).

Também é de extrema importância que se estimule a criação de organizações civis de recursos hídricos, por meio de campanhas educacionais que promovam a proteção ao meio ambiente e a consciência do valor econômico da água. Tais organizações terão papel relevante nos comitês de bacias hidrográficas, pois auxiliarão na determinação das especificidades de cada bacia e nas necessidades dos usuários. Tais associações também auxiliariam no cadastramento dos usuários de água, facilitando assim os processos de outorga e cobrança pelo uso desse recurso. Objetiva-se, inclusive,

117: No plano das ações desenvolvidas em relação a esse projeto, indica o relatório a “Consolidação da proposta dos Termos de Referência (TDRs) para Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, numa versão bastante diferente da que foi apresentada ao MMA. Esta versão prioriza a formulação de um plano estratégico para o aproveitamento integral dos recursos hídricos do Estado. Preparação da Estimativa do Custo para elaboração do Plano. A proposta dos TDRs com a Estimativa de Custos está sendo enviada diretamente à Secretaria de Recursos Hídricos do MMA para avaliação e pleito de financiamento dos estudos. Orçado em R\$ 3.918.375,00 (três milhões, novecentos e dezoito mil, trezentos e setenta e cinco reais).” Relatório de Atividades Semar/2003. In: http://www.piaui.pi.gov.br/download/REL_2003_ATIVIDADES_SEMAR.pdf, p. 19.

(...) quantificar e qualificar as demandas de água dos usuários de água por tipo de uso, dando condições à SEMAR de negociar com as associações de usuários de água, o volume a ser fornecido dentro de um prazo a ser estabelecido, de forma a atingir o aproveitamento racional e evitar o desperdício de água (Freitas, et al: 5 e 6).

O monitoramento de açudes e poços do Estado também constitui uma necessidade premente para a gestão racional dos recursos hídricos, haja vista quem são seus usuários, quais os usos mais comuns em determinadas regiões e o volume dos reservatórios. Sabendo-se que o Piauí possui áreas em que predomina o clima semi-árido, a construção de adutoras e demais obras de infra-estrutura deve ser priorizada, juntamente com ações que busquem recuperar os reservatórios. Por outro lado, é preciso lembrar que abastecer uma comunidade ou região de forma satisfatória não significa somente o abastecimento doméstico, mas também dar condições para instalação de empresas e projetos que ensejem riqueza, empregos e renda. Assim, defende-se uma efetiva política de desenvolvimento do semi-árido piauiense, pois é evidente que a falta de chuvas não é motivo para a manutenção do estado de pobreza e miserabilidade em que se encontram tais regiões.

Nesse contexto, algumas ações foram realizadas pela SEMAR, como o monitoramento e acompanhamento da estrutura física das obras hídricas da barragem de Bocaína, concluído, em setembro de 2003, com beneficiamento dos Municípios de Bocaína, Sussuapara, Picos, Paquetá e Santa Cruz do Piauí. Também foi efetivado um cadastro com dez empresas construtoras de poços tubulares, tal como estabelece o artigo 5º da Portaria/SEMAR n.º 05/2000 (Dispõe sobre normas e procedimentos técnicos para construção, recuperação e operação de poços para captação de águas subterrâneas). Há ainda a previsão da construção de três adutoras: Garrincho, com abastecimento direto de nove municípios; Bocaína, atingindo cinco municípios; e Pedra Redonda, cuja obra beneficiará oito municípios. Os projetos de tais adutoras estão em fase de elaboração e arrecadação de recursos financeiros (SEMAR, 2003: 38).

Considerando os dados sobre águas subterrâneas no Piauí, é recomendável que se realizem estudos visando à delimitação de áreas aptas a receberem a infra-estrutura para exploração desse potencial. Para captação dessas águas, são utilizadas galerias filtrantes, drenos, poços escavados (rasos) e poços tubulares (profundos) (BNDES, 1998: 03). Certamente esta solução é a mais adequada para as áreas distantes dos maiores cursos d'água do Estado (rio Parnaíba e rio Poti), onde a rede de distribuição não alcança; até por ser mais economicamente viável a construção de poços, e a partir destes far-se-á uma pequena rede de distribuição para a localidade a que se destine a água¹¹⁸.

Na lei 5.165/2000 há um título dedicado a águas subterrâneas. A importância disso reside no fato de ser o Piauí um Estado assentado em terrenos sedimentares, possuindo, como já expresso, grandes mananciais exploráveis. A regulamentação da lei é voltada para as águas subterrâneas suscetíveis de extração e utilização.

Tendo em vista a proteção ao meio ambiente na forma do equilíbrio natural das águas de subsolo ou a manutenção dos serviços públicos de abastecimento de água, a lei prevê a delimitação de áreas destinadas à sua proteção e controle, que serão classificadas em: I – Área de Proteção Máxima – compreendendo, no todo ou em parte, zonas de recarga de aquíferos altamente vulneráveis à poluição e que constituem depósitos de águas essenciais para o abastecimento público; II – Área de Restrição e Controle – caracterizada pela necessidade de disciplina nas extrações, controle máximo das fontes poluidoras; e III – Área de Proteção de Poços e outras Captações – incluindo a distância mínima entre poços e outras captações e o respectivo perímetro de proteção (art. 52).

118: "A amortização desses custos de construção e dos custos de operação de um poço profundo é feita em cerca de 1/3 de sua vida útil. O investimento inicial pode ser reduzido e a construção de novos poços realizada na medida em que cresce a demanda de água". BORSOI, Zilda Maria Ferrão, e LANARI, Nora. Informe Infra-Estrutura BNDES - Águas Subterrâneas, n.º 28, 1998, p. 03. In: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/Infra/g7428.pdf>.

3.2 Outorga de uso e cobrança pelo uso de recursos hídricos

Os dispositivos legais referentes à outorga de uso¹¹⁹ dos recursos hídricos no Piauí, na Lei n.º 5.165/2000, praticamente repetem os artigos da lei federal n.º 9.433/1997. A única diferença é o acréscimo, feito na legislação estadual, de um artigo impondo a obrigatoriedade de licenciamento para implantação, ampliação e alteração de projeto de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, bem como a execução de obras ou serviços que alterem o seu regime, em quantidade e/ou qualidade, sem prejuízo da licença ambiental (art. 16). A expressão “dependerão de prévio licenciamento”, sem indicar qual órgão será o responsável pelas mesmas, leva à conclusão de que seja a SEMAR o referido órgão. Qualquer empreendimento que utilize ou modifique de alguma forma o potencial hídrico de alguma região ou localidade deverá necessariamente ser precedido de procedimento de outorga, pautado em todas as normas legais pertinentes.

A análise sobre ser adequada ou não a legislação acerca da outorga de uso da água no Piauí depende, de todo modo, do estudo do seu Plano de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, que, como anteriormente expresso, ainda está em fase de elaboração pela SEMAR. Somente com esse instrumento, que deverá detalhar as condições naturais do Estado, é que será possível uma gestão voltada especificamente à realidade estadual; justamente porque estarão delimitadas as prioridades de uso e as classes de enquadramento dos corpos d'águas, de que trata o art. 11 da Lei 5.165/2000¹²⁰.

119: “Dentre os diversos instrumentos de gestão de recursos hídricos a outorga do direito de uso da água é considerado o mais importante. Para dar apoio à implementação da outorga devem ser iniciados o sub-projeto de ‘Cadastro de Usuários de Água’, começando pela bacia do rio Guaribas, onde os conflitos pelo uso da água são mais evidentes e críticos, e o sub-projeto de ‘Estímulo/Apoio à Criação das Associações de Usuários de Água’. Em paralelo, pretende-se ainda implementar o sub-projeto de ‘Comunicação, Educação e Gestão Participativa’, com o objetivo de promover, através de uma adequada campanha de comunicação social, a divulgação dos objetivos e metas do PROÁGUA, bem como o estímulo à formação de uma visão crítica quanto à utilização e gestão dos recursos hídricos no Estado do Piauí, buscando sua conservação para a atual e para as futuras gerações”. Freitas, M. A. S., Marwell Filho, P., Nunes, C. N. A. Gestão Integrada dos Recursos Hídricos no Estado do Piauí In: IV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 1998, Campina Grande. Anais do IV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste. ABRH, 1998, p. 04.

120: Segundo o Relatório de Atividades da SEMAR, foi aprovada em 12 de novembro de 2003 uma minuta que regulamenta a outorga do direito de uso dos recursos hídricos, o que constitui, evidentemente, um avanço para a gestão hídrica no Piauí.

Com relação aos procedimentos de cobrança pelo uso de recursos hídricos, a legislação estadual não traz grandes alterações frente à legislação federal. Praticamente repete os artigos, somente detalhando os critérios a serem observados na fixação dos valores a serem cobrados: o volume retirado e o seu regime de variação, nas extrações, derivações e captações de água; a classe preponderante em que for enquadrado o corpo de água; a disponibilidade hídrica local; o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas; o consumo efetivo e a finalidade a que se destina (art. 19, inciso I). Deve ainda a SEMAR, órgão encarregado de administração da outorga e cobrança dos recursos hídricos, atribuir preços diferentes a diversificadas classes de usuários. O dispositivo não especifica, porém, que critérios serão levados em conta para classificar os usuários. Deve-se ter em vista a finalidade humanitária do uso da água, de modo a planejar tal classificação, levando em conta as diferentes situações econômico-sociais dos usuários¹²¹.

A destinação legal dada pela lei do Estado do Piauí aos recursos financeiros auferidos com a cobrança pelo uso de seus recursos hídricos segue a mesma orientação dada pela lei federal, ou seja, destina-se ao financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídas nos planos de recursos hídricos, e ao pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo que é fixado a esta última destinação o percentual de 7,5% do total arrecadado, 0,5% a mais que na lei federal.

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos

A gestão de recursos hídricos no Piauí é organizada com base no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH). A lei 5.165/2000 descreve os órgãos que compõem o referido siste-

121: "(...) a política tarifária deve apresentar sustentabilidade social, ambiental e econômica (...). Os passos, então, que nós sugerimos seriam: a definição de políticas de alocação, afinal de conta de quem é a água; política de arrecadação, eu quero arrecadar para cobrir quais custos; avaliação destes custos e compensações; avaliação do valor arrecadado anualmente e definição dos rateios entre usos e usuários. A política de alocação, portanto, deveria ter essa sustentabilidade. (...) Só um modelo de negociação é que realmente pode oferecer essa sustentabilidade e o fórum seriam os Comitês de Bacias em nível superior quando não houver possibilidade de resolução nos Conselhos". Relatório do II Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, In: www.srh.gov.br/download/relatorio2EncontCBH.PDF, capturado em 05 de março de 2004, p. 125 e 126.

ma, e quais são seus objetivos, de forma que sejam postos em prática todos os instrumentos designados ao longo do diploma legal para o gerenciamento dos recursos hídricos.

Assim, o SEGRH deverá implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos; formular, atualizar e executar os planos de recursos hídricos; coordenar o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; gerir o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, entre outras ações relacionadas à referida gestão.

O SEGRH é composto pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o órgão que delibera, decide e normatiza o setor; Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos¹²², instância encarregada de pôr em prática as decisões do Conselho. Seus objetivos consistem basicamente em:

(...) desenvolvimento de estudos visando quantificar as disponibilidades e demandas de águas; implantação de um sistema de informações sobre recursos hídricos, incluindo coletas de dados, tratamento, cadastro de usuários de água e das obras de infra-estruturas hídricas no Estado do Piauí; concessão da outorga do direito de uso da água; licenciamento e fiscalização das obras de captação de água; monitoramento dos açudes e poços, visando a exploração racional dos recursos hídricos, etc (FREITAS et al: 6 e 7).

122: "A Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMAR, é o órgão central, gestor e coordenador da Política e do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Estado do Piauí. Embora essa Secretaria tenha sido criada em 24/10/95, através da Lei n.º 4.797, sua implantação só se verificou em meados de 1996, de forma bastante precária, não somente quanto à sua infra-estrutura física e de apoio administrativo, mas, sobretudo, no tocante ao seu corpo técnico, insuficiente em número e quase a totalidade está voltada para as atividades de Meio Ambiente. A equipe técnica foi herdada da instituição anteriormente responsável pela condução das ações no âmbito do Meio Ambiente, entendendo-se aqui o meio ambiente com exclusão dos Recursos Hídricos, cujas competências encontravam-se dispersas e desarticuladas em diversas instituições públicas, em nível estadual, como a COMDEPI, responsável pelas obras de infra-estrutura hídrica superficial e subterrânea, a Secretaria da Agricultura, responsável pela área de irrigação e informações hidrometeorológicas, e mais, instituições pertencentes à administração federal como o DNOCS, CPRM, INEMET, FNS e outros. A fim de se ajustar aos objetivos propostos no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Recursos Hídricos do Semi-árido Brasileiro – PROÁGUA – acordado entre o Banco Mundial, Governo Federal e Governo Estadual, a SEMAR procederá a sua reestruturação, incorporando às competências e atribuições atualmente exercidas na área de Meio Ambiente, as atribuições e competências inerentes à área de gestão de recursos hídricos que lhes forem designadas através de Lei Estadual". Freitas, M. A. S., Marwell Filho, P., Nunes, C. N. A. Gestão Integrada dos Recursos Hídricos no Estado do Piauí In: IV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 1998, Campina Grande. Anais do IV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste. ABRH, 1998, p. 02.

O Sistema é composto também pelos comitês de bacias hidrográficas, que deverão ser formados a partir da aprovação do Plano Estadual de Recursos Hídricos e Bacias Hidrográficas, que, como já adiantado, ainda está em fase de elaboração; órgãos dos poderes públicos estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e finalmente, as agências de água, órgãos executivos e de apoio aos comitês de bacia hidrográfica.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é formado por titulares de secretarias de Estado, representantes dos municípios, dos usuários e da sociedade (por meio de organizações civis de recursos hídricos). Já os comitês de bacias hidrográficas são constituídos de representantes do Executivo do Estado e dos municípios situados em sua área de atuação, e de representantes dos usuários e das comunidades (organizações civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia hidrográfica) de forma paritária com o Poder Público. Finalmente, a agência de água consiste na secretaria executiva dos comitês de bacias hidrográficas, devendo cada um destes possuir a sua agência.

Apesar de a Lei 5.165/2000 já haver delineado o Sistema Estadual da Gestão dos Recursos Hídricos do Piauí, com base na legislação federal, impondo que se regulemente por meio de decreto o funcionamento dos órgãos que o formam, há poucas informações que indiquem a efetividade de tais normas. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos passou a funcionar em maio de 2003, tendo sido aprovado o seu regimento em 15 de agosto do mesmo ano. O Conselho é formado pela Câmara Técnica Permanente de Águas Subterrâneas e de Águas Superficiais Formadas e pela Câmara Técnica Temporária do Plano Estadual de Recursos Hídricos, e sua atuação abrange todo o Estado (SEMAR, 2003: 09).

O Piauí ainda carece da colocação em prática dos comitês de bacias hidrográficas (os quais dependem do Plano Estadual, que, como já referido, ainda não foi regulamentado) e das agências de água, que dependem da efetividade dos comitês. Como único órgão do Piauí cadastrado no *site* do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br), relacionado à gestão hídrica, está a Secretaria de Recursos Hídricos – SEMAR.

4 Considerações finais

Dentre os aspectos considerados importantes pela Lei 5.165/2000 a serem adotados na elaboração do Plano de Recursos Hídricos estadual, verificou-se a relevância, para a realidade do Piauí, da “avaliação de alternativas de crescimento demográfico, de evolução das atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo” (art. 5, inciso III), haja vista algumas características locais que podem ser mudadas, tais como a menor densidade demográfica do Nordeste e a predominância da agricultura familiar e de subsistência na maior parte do semi-árido piauiense. A identificação dos conflitos pelo uso da água (inciso IV, parte final) também possui elevada carga de importância na elaboração do Plano Estadual, porquanto tais problemas são constatados com intensidade na bacia do rio Guaribas. Outro aspecto considerado pela Lei como vetor da gestão hídrica estadual foi o incentivo dado à criação de “programas de gestão de águas subterrâneas, compreendendo a pesquisa, o planejamento, o mapeamento da vulnerabilidade à poluição, a delimitação de áreas destinadas à sua proteção e controle e monitoramento” (inciso X). Tais estudos são indispensáveis ao Piauí, que, como foi mencionado, possui reservas de águas subterrâneas em torno de 2,5 bilhões de m³. É necessário mudar o baixo índice de aproveitamento desses mananciais, tendo a legislação dado os instrumentos para tanto, inclusive por destinar os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água no “financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídas nos Planos de Recursos Hídricos” (art. 20, inciso I).

Merece atenção, na legislação piauiense, a destinação dada aos recursos financeiros do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (art. 29), por contemplar diversos setores participantes do gerenciamento da água, tais como: instituições públicas e privadas que realizem serviços e obras relacionadas aos recursos hídricos (inciso I), devendo-se interpretar que tais obras sempre beneficiarão a população e/ou o meio ambiente de alguma forma; municípios que tenham áreas afetadas por obras hídricas construídas pelo Estado (II); atuação conjunta entre Estado e municípios, visando ao aproveitamento múltiplo, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos (III); financiamen-

to de programas de estudos e pesquisa para o desenvolvimento tecnológico e capacitação de recursos humanos (IV), tendo em vista os diversos problemas a serem solucionados no Estado, como a seca, a pouca utilização dos mananciais subterrâneos, a poluição dos cursos d'água e a ausência de sistema de saneamento básico; manutenção permanente de campanha de divulgação para a conscientização do uso racional da água (V). A Lei 5.165/2000 estabelece ainda, em seu art. 28, parágrafo 2, que “As aplicações do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, em situações especiais, sem retorno total ou parcial dos valores empregados, **serão feitas preferencialmente nos casos de relevante interesse social, em especial quando há benefícios à população de baixa renda**, com aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos” (fez-se realce). A ressalva é importante para a realidade piauiense, configurada pelas disparidades sociais e má distribuição de renda. São essenciais incentivos legais como este a projetos e obras que contribuam para mudar esse quadro social e econômico de forma duradoura e sustentada.

Diante do exposto, verifica-se que a grande questão, no gerenciamento dos recursos hídricos no Estado do Piauí, é o atraso na colocação em prática dos instrumentos delineados pela Lei 9.433/97, quais sejam, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, os comitês de bacias, as agências de água e o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. A centralização de todas as ações relacionadas ao setor na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR – como acontece, vai de encontro ao princípio da gestão descentralizada, defendida mundialmente, e impede que os setores da sociedade interessados, porque dependem de água para suas atividades e para sobrevivência, participem e contribuam com suas experiências e necessidades. As experiências bem-sucedidas de gerenciamento de mananciais hídricos em bacias hidrográficas indicam como um princípio “a participação integrada de todos os setores usuários, tanto públicos quanto privados” (Informe Infra-Estrutura BNDES, 1996). Nesse contexto, o início das atividades do Conselho Estadual reveste-se de grande importância, inclusive pelo fato de o Estado do Piauí passar a poder participar do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, tal como prevê a Lei 9.433/97, em

seu artigo 34, inciso II.

Além disso, a falta do Plano Estadual só traz prejuízos ao Estado, pois empresas, indústrias e investimentos internacionais em todas as áreas de produção serão atraídos pelos estados que também dispuserem de uma clara regulamentação no tocante aos seus recursos hídricos. Isso ocorre tanto para evitar possíveis conflitos pelo uso da água quanto pela ausência de procedimentos que possibilitem a maximização de tais recursos, como uma forma de economia e preservação ambiental.

Portanto, espera-se um engajamento cada vez maior da sociedade e dos órgãos públicos piauienses para a efetivação do instrumental jurídico posto pela Lei 5.165/2000. Deve-se lembrar que as ações fundamentadas na referida norma sempre devem ser direcionadas, sem caráter meramente assistencialista, à minimização das disparidades sociais e da miséria ocasionada pela seca e má distribuição de renda, características que infelizmente estão presentes no Estado.

5 Referências Bibliográficas

BANCO DO NORDESTE. Informações retiradas do *site* Banco do Nordeste www.bancodonordeste/neon/perfil/estados/pi-2d.html. capturado em 04 de março de 2004.

BNDES. Informações retiradas do *site*: www.piauihp.com.br/hidrografia_do_piaui. capturado em 16 de janeiro de 2004.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão, e LANARI, Nora e CAMISÃO, Maria Lúcia. Informe Infra-Estrutura BNDES - *A gestão dos recursos hídricos*, nº 5, 1996. In: www.bneds.gov.br/conhecimento/infra/g7405.pdf. capturado em 10 de fevereiro de 2004.

FREITAS, M. A. S., MARWELL FILHO, P., NUNES, C. N. *A Gestão Integrada dos Recursos Hídricos no Estado do Piauí* In: IV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 1998, Campina Grande. Anais do IV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste. ABRH, 1998.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*, 2000. In: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/defaultagua.shtm, capturado em 04 de março de 2004.

INFORMAÇÕES retiradas do *site* da Agência Nacional de Águas – ANA:

www.ana.gov.br, capturado em 02 de fevereiro de 2004.

INFORMAÇÕES retiradas do *site* do Banco do Nordeste: www.bancodonordeste/neon/perfil/estados/pi-2d.html, capturado em 04 de março de 2004.

INFORMAÇÕES retiradas do *site*: http://www.piauihp.com.br/hidrografia_do_piaui, capturado em 16 de janeiro de 2004.

INFORMAÇÕES retiradas do *site*: www.jornalodia.com.br, capturado em 01 de março de 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Recursos Hídricos no Brasil. In: www.mma.gov.br/port/srh/acervo/publica/doc/rhbrasil.pdf, 1998. Capturado em 06 de março de 2004.

PIMENTA, C. C. M., GARRIDO, R. J. S. E REIS, D. E. C. C. Legislação Comparada, um Contributo para a Regulamentação do Setor. In: <http://br.groups.yahoo.com/group/recursoshidricospiaui/files>, capturado em 24 de novembro de 2003.

RELATÓRIO do II Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, In: www.srh.ce.gov.br/download/relatoriодо2EncontCBH.PDF, capturado em 05 de março de 2004.

SEMAR. Relatório de Atividades – Ano 2003. In: http://www.piaui.pi.gov.br/download/rel_2003_atividades_semar.pdf, capturado em 07 de março de 2004.

Paginas Blancas

Rio Grande do Norte

Anderson Souza da Silva

Bacharel em Direito pela UFRN

Ex-bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

A consciência do valor da água no século XX e XXI como recurso cada vez mais escasso em quantidades e qualidades aos múltiplos usos dos quais se serve o homem, entre eles o abastecimento de água potável, leva os governos a editarem normas que visam a proteger os mananciais d'água da ação desenfreada e poluidora do homem, considerando a proteção desses recursos não somente na perspectiva das gerações presentes, mas também das gerações futuras. Imbuído desse intuito, o Estado do Rio Grande do Norte promulgou em primeiro de julho de 1996 a Lei 6.908, dando o primeiro passo em direção à proteção séria e contínua dos mananciais d'água no Estado.

O objetivo do presente capítulo é avaliar a importância e eficácia da legislação estadual na proteção dos recursos hídricos do Rio Grande do Norte. Para esse fim, o segmento é dividido em três partes: caracterização dos recursos hídricos estaduais; análise da legislação confrontada com problemas hídricos atuais; considerações finais, destacando-se pontos positivos e negativos da legislação e a trilha do seu aperfeiçoamento.

2 Caracterização dos recursos hídricos do Estado e questões relevantes na sua gestão

Antes de se detalhar a malha hídrica do Estado do Rio Grande do Norte, é bom salientar em que contexto regional se insere a realidade dessa região.

Como outros estados do Nordeste, o Rio Grande do Norte possui um clima marcado pelo calor intenso na maior parte do ano, diferenciando-se o inverno do verão apenas quanto ao período das chuvas. Dessa maneira, pode-se observar a predominância do clima tropical úmido (clima quente e úmido) no litoral, com regime mais constante de chuvas e do semi-árido (clima quente e seco) no interior, com período de chuvas bastante irregular.

O clima influencia na conformação da vegetação do Estado: no litoral, encontram-se trechos da Mata Atlântica (desmatados, modificados e preservados, estes últimos encontrados em boa parte no Parque das Dunas, em Natal), uma zona de transição da zona da Mata e a caatinga. As duas primeiras zonas de vegetação estão na faixa do clima tropical úmido, enquanto a caatinga é marcada pelo clima semi-árido.

Ocupando o clima semi-árido boa parte do Estado, a característica principal da malha hídrica do Rio Grande do Norte é ser a maioria dos rios do tipo temporário, secando o seu leito nos períodos de estiagem prolongada.

A malha hídrica do Rio Grande do Norte é composta das seguintes bacias: Apodi/Mossoró, Piranhas/Assu, Boqueirão, Punaú, Maxaranguape, Ceará-Mirim, Doce, Potengi, Pirangi, Trairi, Jacu, Catu, Curimataú, Graju, F. Litorânea Norte de Escoamento Difuso, F. Litorânea Leste de Escoamento Difuso.

Considerando que na malha hídrica do Estado há a predominância de rios temporários, o Governo Estadual, com recursos próprios ou provenientes da União, desempenham diversas obras no sentido de suprir a deficiência de mananciais d'água, principalmente das cidades localizadas na região do semi-árido. Nessas obras estão açudes, barragens, poços e canais. Podem ser citadas as seguintes: barragem Carapina (localizada perto do Município de Ri-

acho de Santana), barragem Carnaúba (localizada no rio Quixeré, na bacia do Piranhas-Açu, na localidade de Carnaúba, no Município de São João do Sabugi), barragem Jessé Pinto Freire - barragem Umari (localizada sobre o rio do Carmo, na bacia do Apodi-Mossoró, no Município de Upanema), barragem Santa Cruz do Apodi (localizada sobre o rio Apodi, na bacia do Apodi-Mossoró, no boqueirão denominado Santa Cruz, no Município de Apodi), canal do Pataxó, sistema adutor Agreste/Trairi/Potengi, sistema adutor Alto Oeste (ainda não concluído), sistema adutor Jardim do Seridó, sistema adutor Médio Oeste, sistema adutor Mossoró, sistema adutor Piranhas Caicó, sistema adutor serra de Santana e sistema adutor sertão central Cabugi.

Há de se registrar que o Estado conta com um plano estadual de recursos hídricos.

Os recursos hídricos, bem como as obras hídricas realizadas, destinam-se a fins diversos: irrigação, dessedentação de animais, abastecimento de cidades que não possuem mananciais d'água ou cuja água não seja de boa qualidade, piscicultura, entre outros. Desses usos, avança bastante a carcinocultura, que consiste na criação de camarão em cativeiros, voltando-se para a exportação e sendo uma grande fonte de controvérsias no tocante à utilização d'água nesse negócio.

Relevante parte dos recursos hídricos do Estado consiste de águas subterrâneas. Os aquíferos subterrâneos são responsáveis pelo abastecimento de água em diversas cidades, levando ao número elevado de obras de captação dessas águas, na sua maioria, poços tubulares. Representante nesse contexto é o sistema Parque das Dunas, em Natal, responsável em grande parte pela captação de águas na Cidade.

Feita essa breve descrição, além das questões mencionadas, o abastecimento das cidades pelos mananciais subterrâneos, incluindo-se nesse contexto a Grande Natal, o controle do uso das águas pelas populações mais carentes e a conciliação da preservação dos recursos hídricos com a execução de atividades extremamente poluentes, tais como as relacionadas ao petróleo e à carcinocultura, se mostram como fontes atuais e potenciais de conflitos.

3 A legislação estadual de recursos hídricos: instrumento da gestão dos recursos hídricos e busca de soluções na realidade regional

Neste tópico tratar-se-á de detalhar a legislação local sobre o gerenciamento e uso da água. Para esse fim, deve-se sublinhar o papel que a legislação local desempenha e pode desempenhar em face dos problemas que surgem nos diversos espectros e conflitos acerca do uso da água. Além da estrutura jurídica, portanto, que deve estar conforme os preceitos ditados pela Constituição Federal - CF e pela Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), uma pergunta principal deve ser respondida: de que modo a legislação estadual é sensível às questões locais que deve gerenciar? Com certeza, a resposta não será definitiva, haja vista o aparecimento de novos desafios na gestão hídrica, mas ajuda pelo menos a indicar um caminho a ser seguido.

Conforme a Constituição e a Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos, o papel da legislação estadual é dúplice: complementar a legislação nacional no que tange aos capítulos dependentes de normatização no âmbito da competência de cada Estado; adaptar a legislação à realidade local. Embora a Constituição (art. 22, IV) assevere que compete privativamente à União legislar sobre águas, é dada aos estados, porém, a competência para proteção do meio ambiente no âmbito da competência comum da União, estados e municípios (art. 23, da CF), bem como a competência suplementar (art. 24, § 1º, da CF) na outorga de recursos hídricos. Não se pode esquecer de que a legislação estadual deve estar consentânea com os princípios ambientais descritos no art. 225 da Constituição.

Falando-se ainda da estrutura constitucional, o inciso I do art. 26 assevera que as águas subterrâneas compõem os bens do Estado.

Tratando-se da Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos – também conhecida como Lei das Águas (Lei Federal 9.433/97), esta fixa os parâmetros gerais da atuação dos poderes públicos estaduais, não podendo a legislação local contrariá-la. Dentre as diretrizes gerais da ação, o inciso II, do art. 3º da Lei 9.433/97, enfatiza-se o papel da gestão hídrica a ser realizada pelos estados: “adequação da gestão de

recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;”.

Apresentados esses parâmetros gerais esta análise, passa-se agora à legislação hídrica do Estado do Rio Grande do Norte.

3.1 Política e gerenciamento estadual dos recursos hídricos

Para ser bem planejada, toda gestão de recursos hídricos deve contar com uma política que a oriente, bem como com instrumentos que a ponham em prática de modo eficaz. Dessa maneira, nossa análise começa com a política e os instrumentos da gestão hídrica que encartam a Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 6.908/96).

No artigo primeiro da lei, são elencados os objetivos da política estadual de recursos hídricos: o gerenciamento de forma descentralizada e participativa do uso múltiplo, conservação, proteção e preservação dos recursos hídricos; e assegurar dos padrões de quantidade e qualidade da água aos atuais e futuros usuários. A indicação desses objetivos mostra a concordância da legislação estadual com as orientações traçadas tanto pela Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos quanto pela Constituição Federal. De fato, o modelo que a legislação federal traz como molde da gestão é o da multiplicidade dos seus agentes, promovendo-se a participação, não somente dos poderes públicos, mas também dos usuários de águas (art. 1º, VI, da Lei das Águas). Diz também que a gestão da água não deve ser centralizada apenas num ente público, mas repartida pelos vários entes públicos e agentes da sociedade, considerando que os problemas hídricos não se restringem à delimitação de fronteiras políticas entre estados ou municípios, podendo atingir áreas de comunidades diversas e sob a responsabilidade política de entes públicos variados, como, por exemplo, no caso de um rio que corta vários estados e cidades (art. 1º, VI da Lei das Águas). Além disso, ao se falar na preservação da água em quantidade e qualidade para os usuários atuais e futuros, o Estado do Rio Grande do Norte se compromete a cumprir o dever constitucional de preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (art. 225º, da CF). Com esses apontamentos, intenta-se assinalar que o Estado não se obriga sozinho a cuidar dos recursos

hídricos, considerando apenas as suas fronteiras políticas, mas se obriga a manter um dever conjunto entre ele e a sociedade nessa gestão, entendendo os recursos hídricos como parte integrada e indissociável de um sistema que não conhece as fronteiras ditadas pelo homem. Por essa razão, a legislação federal e a legislação estadual estabelecem como unidade básica da gestão dos recursos hídricos a bacia hidrográfica.

Ao lado dos objetivos, a política estadual de recursos hídricos é complementada por princípios e diretrizes (arts. 2º e 3º da lei estadual), a saber: prioridade no abastecimento humano; respeito de critérios sociais, econômicos e ambientais na distribuição de água no Estado; gestão dos recursos hídricos compatíveis com o desenvolvimento sustentável; água como bem econômico; outorga do direito de uso da água como instrumento primordial da gestão de recursos hídricos; maximização dos benefícios econômicos e sociais no aproveitamento múltiplo e integrado dos recursos hídricos; proteção das bacias; desenvolvimento de proteção e conservação das águas subterrâneas; articulação com o Governo federal, municípios e estados vizinhos na gestão dos recursos hídricos. Cabe neste módulo não esmiuçar juridicamente cada um desses princípios e diretrizes, mas avaliar de que modo eles contribuem para uma gestão adequada no Estado considerado.

A primeira observação que deve ser feita é que muito dos princípios e diretrizes prescritos na lei estadual já se encontram na Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos, como, por exemplo, a afirmação da prioridade do abastecimento humano e do valor econômico da água, prescritos igualmente na legislação nos incisos II e III do art. 1º. Neste passo, a legislação estadual se mostrou avançada, uma vez que se antecipou à Lei das Águas. Analisando-se, por outro lado, deve-se destacar o papel de alguns princípios e diretrizes, como a obediência a critérios sociais, econômicos e ambientais na distribuição de água, a compatibilidade da gestão com o desenvolvimento sustentável e os programas de conservação e proteção de águas subterrâneas.

Ainda que seja de caráter abstrato e geral (o que não poderia ser diferente, tratando-se de princípios e diretrizes), o princípio da obediência a critérios sociais, econômicos e ambientais na distribuição de água não deixa ao arbítrio e à discricionariedade do gestor público

das águas no Estado a livre condução das atividades de fomento do uso e fiscalização das águas. Não se abriu espaço para que a condução da gestão das águas se pautasse em critérios meramente políticos, pois, verificando-se que o ato da administração pública (concessão de licença de obra hídrica, outorga de direito de uso de água, entre outros) não se encontra nas balizas determinadas por critérios econômicos, sociais e ambientais, há ensejo de anulação do ato, tanto na via administrativa quanto no caminho judicial, aqui por meio de ações como a ação civil pública e a ação popular. Outro aspecto relevante é o princípio da compatibilização da gestão com o desenvolvimento sustentável. Por ele, o Poder Público estadual se obriga a manter um equilíbrio entre o acesso aos recursos hídricos, a promoção dos seus usos e a proteção desses recursos. No Estado do Rio Grande do Norte, esse princípio precisa ser ponderado, especialmente em atividades que, concomitantemente, são bastante poluentes e lucrativas, tal como a carcinocultura. Tomando-se a carcinocultura como modelo de análise, tem-se, por um lado, que o Poder Público estadual não pode simplesmente proibir a atividade, já que não há lei que o faça, bem como estaria privando o Estado de uma fonte de renda; mas nada impede (e a legislação assim permite, como veremos) que a licença de obras hídricas e as outorgas de direito de uso da água para esse fim sejam restringidas ou mesmo canceladas por algum período, dependendo da necessidade da proteção dos mananciais e do equilíbrio ambiental calcados no desenvolvimento sustentável. Concluindo essa parte de princípios e diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, sublinha-se também a preocupação de conservação e proteção dos mananciais de águas subterrâneas, cuja importância se revela não só no fato de as águas subterrâneas serem de domínio dos estados, como também ter grande parte do Estado seu abastecimento realizado por poços. Sobre a proteção das águas subterrâneas, comentaremos mais na parte de outorga de uso e cobrança de recursos hídricos.

Além da Política Estadual de Recursos Hídricos, a legislação estadual prescreve uma série de instrumentos para a materialização da gestão de recursos hídricos, enumerando-os no art. 4º da Lei de política Estadual de Recursos Hídricos. Esses instrumentos são o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual de Recursos

Hídricos, a outorga de direito de uso e o licenciamento de obras hídricas e a cobrança pelo uso da água. Vale salientar que, à exceção do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, esses instrumentos também são previstos na Lei das Águas.

Começando pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, ele está disciplinado nos arts. 5º a 7º da Lei Estadual. É por meio do Plano que o Estado consolidará as ações convenientes para a boa gestão das águas, devendo servir como orientação para a administração pública. Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2002: 426-9), no plano de recursos hídricos deverão estar contidas informações como: a) análise da situação dos recursos hídricos; b) análise sobre alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação; c) dados sobre disponibilidade e demandas futuras de recursos hídricos; d) metas de racionalização de uso, aumento de quantidade e melhoria dos recursos; e) metas, medidas e programas a serem desenvolvidos; f) prioridades para a outorga de direito de uso de recursos hídricos; g) critérios para a cobrança de recursos hídricos; h) propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso de recursos hídricos. Neste ponto a Lei Estadual foi feliz ao incluir como metas a serem traçadas no Plano de Recursos Hídricos “a defesa contra secas, inundações e outros eventos críticos que possam oferecer riscos à saúde e à segurança públicas e prejuízos econômicos e sociais” (art. 5º, IV) e “campanhas educativas visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos do estado” (art. 5º, VI). Essas disposições demonstram a preocupação de se ter um instrumento de planejamento sintonizado com as peculiaridades do Rio Grande do Norte, que, além de apresentar no interior um clima semi-árido, possui uma boa parte da população com baixa instrução, necessitando de esclarecimentos sobre o bom uso da água para se evitar o uso predatório. Ainda sobre o Plano Estadual, deve-se dizer que ele é confeccionado a partir da colaboração entre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, a Secretaria de Recursos Hídricos e os comitês de bacia hidrográficas, sendo aprovado por lei e revisto e atualizado a cada quatro anos (art. 6º da lei estadual) e que o plano será inserido no Plano Plurianual do Estado (art. 7º da lei estadual).

Outro instrumento importante é o Fundo Estadual de Recursos Hídricos –FUNERH. Esse fundo é administrado pela Secretaria de Recursos Hídricos e Projetos Especiais (art. 8º da Lei Estadual) e possui a missão de prover os meios financeiros necessários à concretização das diretrizes da gestão hídrica contida no Plano Estadual de Recursos Hídricos. O FUNERH é regulamentado pelo Decreto Estadual n.º13. 836, de 11 de março de 1998 e, segundo o art. 14 da Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos, os recursos desse fundo serão aplicados mediante convênio, acordos ou ajustes a serem celebrados com entidades da administração direta e indireta do Estado e dos municípios, bem como entidades privadas não lucrativas associadas com os objetivos do FUNERH. O destino dos recursos é previamente fixado em quatro itens (art. 14, incisos I a IV), não deixando à mera conveniência da Secretaria a sua aplicação, significando que o uso de dinheiro com desvio de finalidade¹²³ enseja a anulação do ato, tanto na esfera administrativa quanto judicial.

Pela sua abrangência e importância, tratar-se-á dos instrumentos de outorga de direito de uso, de licença de obras hídricas e cobranças de uso da água no próximo tópico.

3.2 Outorga de uso e cobrança pelo uso de recursos hídricos

Chegou-se ao ponto mais delicado da gestão dos recursos hídricos estaduais. De fato, os procedimentos de outorga de direito de uso de água, licença de obra hídrica e cobrança pelo uso da água representam um contato direto entre a administração pública e o usuário de águas, o que, em muitas ocasiões, propicia mais conflitos do que entendimentos.

Antes de tudo, deve-se dizer que a Constituição Federal, em conjunto com a Lei das Águas, acabou com o domínio privado das águas contido no Código de Águas (Decreto Federal n.º. 24.643, de 10 de julho de 1934.). Como elucida Paulo Affonso Leme Machado (2002: 410), nesse novo regime não se pode considerar as águas como bens

123: O desvio de finalidade ou desvio de poder é conceituado assim por Maia Sylvia Zanella di Pietro: “(...) ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explicita ou implicitamente na lei” (DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 14º ed. – São Paulo: Atlas, 2002, pág. 231.

públicos de uso especial ou dominical. Por esta razão, a Lei das Águas assevera em seu art.18º que não há alienação das águas ao usuário na concessão de outorgas, mas somente o direito do seu uso.

Como já fixada nos princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos, a outorga de uso de recursos hídricos é um instrumento essencial da gestão hídrica (art. 2º, VI). O que significa essa disposição? Com esses dizeres, o legislador estadual fixa a outorga de recursos hídricos como elemento basilar para o alcance dos fins da política de recursos hídricos. Por meio da outorga, a administração pública efetua controle do uso da água pelas pessoas, físicas ou jurídicas, ao mesmo tempo em que satisfaz a necessidade hídrica desses usuários segundo um princípio racional. Igualmente, a outorga possui um caráter de pesquisa, ou seja, de obtenção de dados acerca dos mananciais d'água, avaliando-se dessa maneira a disponibilidade hídrica atual e futura. Finalmente, pela outorga, possibilita-se a supervisão dos usos hídricos de forma que não colidam entre si, prejudicando objetivos fundamentais, tal como o abastecimento humano.

A outorga de uso no Estado do Rio Grande do Norte é tratada nos arts. 15º a 18º da Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos, sendo regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 13.283, de 22 de março de 1997. Em primeiro lugar, trataremos do instrumento da outorga.

Na atualidade, qualquer projeto hídrico deve ter outorgado o direito de uso sobre água. Conforme o art. 6º do Decreto Estadual nº. 13.283, haverá outorga para os seguintes usos: a) derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo d'água, para consumo final ou para insumo de processo produtivo; b) lançamento, em um corpo d'água, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos com o fim de sua diluição, transporte ou diluição final; c) qualquer outro tipo de uso que altere o regime, a quantidade e/ou a qualidade da água. Considerando a necessidade de abastecimento de pequenas populações e usos insignificantes, o decreto, no art. 7º, dispensa a outorga de captação de água subterrânea que não exceda de 1.000 litros por hora, a não ser que o aquífero do qual se esteja extraíndo água seja considerado estratégico e esteja em região de formação sedimentar. Embora se elimine o controle prévio, a

dispensa da outorga para essa espécie de uso não elimina o controle posterior a ser feito pela administração pública, decorrência lógica do poder de polícia¹²⁴ a ela conferido pela lei. Esse poder de polícia pode ser exercido no sentido meramente fiscalizatório, mas também no sentido educativo, com campanhas de esclarecimento acerca do bom uso da água.

Um aspecto importante da outorga de recursos hídricos na esfera do Estado do Rio Grande do Norte é a disposição do art. 8º do Decreto Estadual nº. 13.283. Segundo esse artigo, não haverá outorga para lançamento, na água, de resíduos sólidos, radioativos, metais pesados e outros resíduos tóxicos, bem como para lançamento de contaminantes em águas subterrâneas. Dentro desses termos, na exploração de petróleo em terras potiguares, empresas petrolíferas com a PETROBRÁS não podem requerer outorga de recursos hídricos para despejar os efluentes de suas atividades em águas superficiais ou subterrâneas; mas refletindo-se a questão mais ponderadamente, encontra-se nesse ponto uma das principais falhas da atual legislação norte rio-grandense na gestão das águas: o problema do tratamento dos efluentes e da disciplina de uso das águas subterrâneas. Consultando-se a legislação estadual, não se encontrou um diploma legislativo que tratasse do tratamento de efluentes no Estado, bem como de uma disciplina rigorosa na outorga das águas subterrâneas.

No caso do aproveitamento das águas subterrâneas, o problema é mais grave. A falta de planejamento urbano, a perfuração de poços clandestinos na Capital e fora dali acelera a contaminação, ameaçando aquíferos importantes. Em Natal, por exemplo, há grandes porcentagens de águas subterrâneas que se encontram contaminadas por nitrato¹²⁵. A solução imediata, então, seria pensar numa lei que disciplinasse o uso das águas subterrâneas, mas nesse ponto esbarra-se numa situação um tanto esdrúxula: por um lado a Constituição afirma que as águas subterrâneas são bens dos estados (art. 26, I, da CF);

124: Celso Antonio Bandeira de Mello define o poder de polícia como “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade aos interesses públicos designa-se “poder de polícia”” (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13º ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2001, pág. 688.

125: Atualmente existe o Decreto nº 10.388, de 07 de Junho de 1989 que cuida de prover uma proteção especial ao sistema do Parque das Dunas.

por outro, a competência para legislar sobre critérios de outorgas é da União (art. 21, XIX, da CF) e sobre águas é exclusividade da União (art. 22, IV, CF). Daqui pode-se extrair uma primeira conclusão: não obstante a Constituição tenha indicado aos estados as águas subterrâneas como bens do seu domínio, eles, a princípio, não possuiriam competência para legislar sobre águas subterrâneas. A segunda conclusão, e que viabiliza um controle legislativo estadual melhor das águas subterrâneas, é entender a competência da União para critérios de outorga como poder de edição de normas gerais, tendo os estados competência suplementar nessa matéria, podendo exercer a competência plena na falta da legislação federal, como fixado nas normas de competência da Constituição¹²⁶. Dessa maneira, na falta de lei federal, o Rio Grande do Norte está autorizado a editar normas que tornem mais rigorosas as outorgas de águas subterrâneas.

Os arts. 9º e 10º do Decreto Estadual nº. 13.283 disciplinam a ordem de prioridade de concessão de outorga, alçando em primeiro lugar o abastecimento humano, seguido da dessedentação de animais, produção rural, produção industrial, comercial, prestação de serviços e outros usos definidos pelo CONERH. Vale salientar que o estabelecimento de prioridade no mecanismo de outorgas na legislação estadual não elimina o princípio do uso múltiplo das águas. Como esclarece o art. 10 do Decreto, a ordem tem a função de racionalizar as concessões de uso de águas, principalmente na insuficiência de disponibilidade hídrica. Assim, a princípio, a administração estadual deve buscar meios de viabilizar todos os potenciais usos, usando-se da ordem de prioridade como meio de racionalização da gestão na sua impossibilidade.

Os arts. 11 a 16 do Decreto em comento disciplinam a modalidade e condições da outorga. No Estado do Rio Grande do Norte, há três espécies de modalidade: a) autorização de uso, “concedida em caráter unilateral, a título precário, privativo, gratuito ou oneroso, a pessoa física ou jurídica, outorgando-lhe o direito de uso de determinada quantidade e qualidade de água, sob determinadas condi-

126: Consoante aponta José Afonso da Silva, a Constituição Federal dota muitas vezes a União apenas com a competência de editar normas gerais, restando aos Estados a competência suplementar (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20º ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pág. 477.

ções e com destinação específica” (art. 11, I, Decreto Estadual n.º. 13.283); b) concessão de uso, “outorgada em caráter contratual, a título permanente, privativo ou oneroso, a pessoa física ou jurídica, concedendo-lhe o direito de uso de determinada quantidade e qualidade de água, sob determinadas condições e com destinação específica” (art. 11, II, Decreto Estadual n.º. 13.283); c) concessão especial de uso coletivo, “outorgada em caráter contratual, a título permanente, privativo e oneroso, a Associação de Usuários de água, concedendo-lhe o direito de uso de uma parcela de recursos hídricos recursos hídricos, sob determinadas condições e com destinação específica” (art. 11, III, Decreto Estadual n.º. 13.283). Independentemente da modalidade de outorga, ela não dispensa a obtenção de outras licenças (art. 6, do Decreto Estadual n.º. 13.283).

Segundo o art. 21º do decreto comentado, o prazo máximo de vigência da outorga é de 35 anos, podendo ser renovado a critério da Secretaria. Verifica-se na prática, no entanto, que, diante da situação de poucas informações sobre os recursos hídricos no Estado, bem como da irregularidade do período de chuvas, a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos adota o procedimento de outorga do direito de uso apenas pelo prazo de um ano.

O art. 19 do decreto das outorgas abre a hipótese para a Administração Pública de suspender parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, de forma unilateral, com indenização dos investimentos realizados, em casos de emergência (calamidade pública, como descrita na dicção do inciso I). O art. 20, por seu turno, põe os casos de extinção da outorga sem indenização dos investimentos. Destaca-se o do inciso VI, que fala em “uso prejudicial da água inclusive poluição e salinização”. Voltando ao exemplo da carcinocultura, se a Administração Pública vir que essa atividade está causando um grande dano aos recursos hídricos afetados no seu uso, está a Administração autorizada a extinguir a outorga de uso concedida, mas, diferentemente do caso do art. 19, ela não poderá fazer isso de forma unilateral, mas por meio de processo administrativo, com todas as garantias a ele inerentes.

Terminando essa parte da outorga, o decreto estadual descreve uma série de infrações no art. 36 do Decreto, cominando, nos arts. 37 e

40, penalidades no caso do seu cometimento. O problema é que essas penalidades não são descritas em lei, o que fragiliza seu sistema repressivo, uma vez que a Constituição Federal exige lei para que alguém seja obrigado a fazer ou deixa de fazer alguma coisa (art. 5º, II). Nesse sentido, encontram-se precedentes judiciais no Superior Tribunal de Justiça, abrindo-se a possibilidade de discussão dessa matéria na via judiciária¹²⁷.

O último item do qual se tratará nesse tópico é a licença de obras hídricas e a cobrança pelo uso da água.

A licença de obras hídricas é prevista no art. 23 do Decreto Estadual nº. 13.283. Segundo a disposição, os projetos hídricos dependem de licença prévia da SERHID. Na situação atual, verifica-se na prática que, pela falta de um quadro maior de funcionários para exercer a fiscalização, ocorre freqüentemente de os particulares executarem obras hídricas na Capital e noutros municípios desprovidos da licença competente. A dimensão do problema se alarga, quando verificamos que, segundo artigo intitulado “Licenciamento de obras hidráulicas e outorgas de direito de uso da água como instrumento de gestão dos mananciais subterrâneos do Estado do Rio Grande do Norte”¹²⁸, 86% das concessões hidráulicas de agosto de 1996 a junho de 2001 foram para perfuração de poços tubulares. Novamente se sente a necessidade de uma legislação específica que dê conta dos problemas das outorgas das águas subterrâneas.

Como último instrumento a ser comentado, está a cobrança pelo uso da água.

A Lei das Águas define a água como bem de valor econômico (art. 19, I). O reconhecimento da água como valor econômico não deve levar ao pensamento rasteiro da água como mera mercadoria a ser comercializada, mas à consciência de que, ao contrário do que muito se pensou por bastante tempo, ela é um recurso escasso e cuja quantidade e qualidade

127: “ADMINISTRATIVO - SANÇÃO PECUNIÁRIA - LEI 4.595/64. 1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. 2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação. 3. Recurso especial improvido.” (RESP 324181 / RS ; RECURSO ESPECIAL 2001/0061514-0, publicado DJ DATA:12/05/2003 PG:00250; Relator: Min. ELIANA CALMON; Data da Decisão: 08/04/2003; Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA).

128: CASTRO, Vera Lúcia Lopes de, LIZÁRRAGA, Gustavo J., CASTRO, Maria de Fátima Carlos de. *Licenciamento de Obras Hidráulicas e Outorgas de Direito de Uso da Água como Instrumentos de Gestão dos Mananciais subterrâneos do Estado do Rio Grande do Norte*. www.sehirdrn.gov.br.

deve ser preservada. Neste contexto insere-se a cobrança, que racionaliza a utilização desse bem, evitando-se o uso indiscriminado e predatório, bem como serve de fonte de recursos para o pleno desenvolvimento da política de recursos hídricos. No Estado do Rio Grande do Norte, a Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos disciplina o assunto no art. 16, com duas disposições importantes: os critérios para o cálculo do custo da água (parágrafo segundo do referido artigo), incluindo entre eles critérios sociais; e a delegação para regulamento dos procedimentos de implementação da cobrança. Quanto a essa segunda disposição, não há nenhuma ilegalidade em passar a matéria de cobrança para decreto, uma vez que não há maneiras de caracterizar essa cobrança como uma espécie tributária, em razão da presença do elemento volitivo (vontade de requerer a outorga do uso) e da especificidade da outorga (a outorga não é dada à sociedade, pois o bem é de uso comum, mas ao outorgado, que possui um interesse particular no seu uso), ausentes do tributo. Se fosse tributo, a matéria dos critérios de cobrança pela água deveria estar circunscrita por lei, e não por diplomas infralegais (decretos, portarias, entre outros) em razão do princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I da Constituição Federal.

3.3 Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos

Neste tópico do trabalho, tratar-se-á dos componentes do sistema da gestão de recursos hídricos do Rio Grande do Norte.

Com a introdução da Lei das Águas no plano da legislação federal, inaugurou-se no âmbito da administração dos recursos hídricos no País o modelo da gestão descentralizada, congregando diversos atores do poder público. Ademais, esse modelo trouxe outra novidade: a possibilidade de parceria entre o Estado e a sociedade, com a participação de representantes da sociedade civil na gestão pública desses recursos. Esta possibilidade aberta ofereceu dois modelos da gestão aos Estados: a gestão estritamente pública, ou seja, sem a participação de representantes da sociedade civil; a gestão mista, combinando representantes do poder público com representantes da sociedade.

A legislação do Rio Grande do Norte optou pela via da gestão mista, ao admitir na composição dos seus órgãos membros representan-

tes da sociedade civil e de associação de usuários de água (art. 20, IV e art. 24, I, da lei estadual). Assim, assegurou-se a participação da sociedade nas discussões sobre água no espaço público.

A disciplina dos órgãos compositores do sistema da gestão hídrica do Estado encontra-se nos arts. 19 a 26 da Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos e é regulamentada pelo Decreto Estadual n. 13.284, de 22 de março de 1997 (regulamento do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos).

Segundo o art. 19 da Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos, três são os órgãos da Política Estadual de Recursos Hídricos: Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH; Secretaria Estadual de Recursos Hídricos e Projetos Especiais - SEHIRD; e Comitês de Bacias Hidrográficas. Ainda conforme o art. 26º da lei, poderão ser criadas agências de águas na área das bacias hidrográficas, desde que se tenha iniciado nela a cobrança pelo uso da água.

No Sistema Integrado da Gestão de Recursos Hídricos tem-se disciplinado em primeiro lugar o CONERH. Consoante o art. 4º do Decreto n.º. 13.284, são seus objetivos: a) formular as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos; b) elaborar normas de utilização, oferta e preservação dos recursos hídricos; c) promover a articulação entre os órgãos estaduais, federais e municipais com atuação na área de recursos hídricos e a sociedade civil; d) deliberar sobre assuntos ligados aos recursos hídricos. A partir desses objetivos, é perceptível que o Conselho exerce o papel de formulador e articulador da Política Estadual de Recursos Hídricos. O Conselho não executa a política estadual, mas formula-a. Nesse sentido é que a ele são atribuídas competências (art. 5º do Decreto em comento), tais como “deliberar sobre a criação e o funcionamento das Agências de Bacias Hidrográficas” e “deliberar sobre a criação e funcionamento das Agências de Bacias Hidrográficas”. Não obstante, com o auxílio de outros órgãos do sistema integrado na elaboração das diretrizes de certas matérias como o Plano Estadual, a última palavra, de fato, na determinação da política hídrica no Estado está com o Conselho.

O Conselho Estadual tem uma composição mista (art. 6º do Decreto em comento), abrigando nos seus quadros membros do Governo, como representantes de secretarias do Estados, bem como mem-

bros da sociedade (seis representantes dos usuários de águas e seis representantes da sociedade civil).

Continuando a descrição dos órgãos estaduais, tem-se a SEHIRD. Se o Conselho é o órgão mentor da política estadual, a Secretaria se apresenta como órgão executor dessa política. A ela cabe, entre outras atribuições (art. 12 do decreto em comento), o controle e proteção dos mananciais de água, fiscalização, exercício do poder de polícia, outorga de direito de uso de recursos hídricos, fixação de critérios para o uso da água, projeto de obras hídricas, entre outras atribuições. A SEHIRD tem a sua estrutura regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 13.285, de 22 de março de 1997, onde são descritas em detalhes as suas atribuições e sua estrutura interna. Ao contrário do Conselho Estadual, a Secretaria não conta com membros dentre usuários de água e da sociedade civil.

O último órgão participante do sistema integrado são os Comitês de Bacias Hidrográficas. São seus objetivos (art 13 do Decreto n. 13.284) congregar os usuários de água das bacias hidrográficas, atuar junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, colaborar com o poder público na administração dos recursos hídricos do Estado do Rio Grande do Norte. O art. 14º do Decreto em análise permite três possibilidades de criação do Comitê de Bacia: abrangendo a totalidade da bacia hidrográfica; incluindo sub-bacia hidrográfica de afluente do curso de água principal da bacia, ou desse afluente; abrangendo grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. No Estado, está ocorrendo o processo de criação de dois comitês de bacias: da bacia do Piranhas/Assu e da sub-bacia do rio Pitimbu. No que tange ao primeiro comitê, foi assinado recentemente convênio entre os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte para a gestão comum da bacia Piranhas/Assu¹²⁹. Quanto ao segundo comitê,

129: Referido convênio foi assinado no dia 18 de fevereiro de 2004, objetivando uma gestão racional dos recursos hídricos da bacia, bem como de sua fiscalização. A ação conjunta prevista no convênio inclui a definição de critérios para a outorga de novas licenças, assim como o cadastramento de usuários da região da bacia. Em termos jurídicos, vale salientar que os convênios são instrumentos legais para a gestão dos mananciais comuns de água, uma vez que, diante do princípio da autonomia de cada ente da Federação, os estados não podem sozinhos editar leis que criem normas que tenham validade extraterritorial, ou seja, que afetem as situações que só aos outros estados cabe regular (Ex.: um estado não está autorizado a editar lei que regule as relações jurídicas referentes a uma bacia hidrográfica que esteja no território de outro estado). A partir dessa perspectiva, os estados celebram convênios, onde definem pontos que regerão a bacia hidrográfica comum, sem que com isso estejam ferindo a autonomia de cada estado. É o que acontece usualmente no campo tributário, especificamente na gestão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

a sua criação liga-se à importância do rio no abastecimento da cidade do Natal e a crescente degradação dele, principalmente em virtude da ocupação desordenada de suas margens. Atualmente a sub-bacia do rio Pitimbu conta com parcial proteção legislativa¹³⁰.

Na legislação estadual, os comitês implementam a idéia da gestão descentralizada dos recursos hídricos, uma vez que, além de terem como unidade de atuação a bacia hidrográfica, abrigam no seu quadro membros do governo, técnicos, usuários, associações civis e a comunidade que atua diretamente na bacia (art. 16 do Decreto em comento). Os comitês são o canal de comunicação entre sociedade e Estado, cuja implementação, na atual situação, necessita ser ampliada.

4 Considerações finais

Percorrendo os dispositivos da legislação estadual, percebe-se que ela possui instrumentos que, ainda na sua maioria previstos também na Lei de Águas, possibilitam a Administração Pública atuar de maneira a adaptar as disposições genéricas nela contidas à realidade social do Rio Grande do Norte. Desse modo, a legislação estadual vem atendendo o espírito de proteção da água para as gerações presentes e futuras, consubstanciando as disposições da Constituição Federal e da Lei das Águas.

Não obstante a constatação da valia da política e dos instrumentos da gestão hídrica, identificaram-se algumas falhas que merecem tratamento legislativo e administrativo mais acurado: proteção maior dos mananciais subterrâneos pela exigência de critérios mais rígidos na outorga e na fiscalização; legislação sobre tratamento de efluentes; fragilidade jurídica da descrição de infrações administrativas em decreto, passível de contestação no Judiciário, fragilizando o aspecto repressivo do sistema; expansão dos comitês de bacia hidrográfica. A solução desses pontos cruza aspectos primordiais dos recursos hídricos no Estado, como o abastecimento nas cidades

130: O rio Pitimbu conta com proteção legislativa específica por meio do Decreto Nº 14.920, de 02 de junho de 2000, que suspendeu os projetos de licenciamento às margens do rio, bem como uma câmara técnica para tratar de soluções técnicas à degradação verificada.

e a expansão da participação popular na gestão das águas, demandando soluções adequadas dentro dos parâmetros jurídicos.

5 Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Caroline Corrêa de. Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3421>>. Acesso em: 30 dez. 2003.

ALMEIDA, Caroline Corrêa de. Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3680>>. Acesso em: 30 dez. 2003.

BOTELHO, Marcos César. Recursos Hídricos. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2614>>. Acesso em: 30 dez. 2003.

CASTRO, Vera Lúcia Lopes de, LIZÁRRAGA, Gustavo J., CASTRO, Maria de Fátima Carlos de. Licenciamento de Obras Hidráulicas e Outorgas de Direito de Uso da Água como Instrumentos de Gestão dos Mananciais subterrâneos do Estado do Rio Grande do Norte. www.sehirdrn.gov.br.

DI PIETRO, Maria Sylvania. *Direito administrativo*. 14 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

HENKES, Silvana Lúcia. Política nacional de recursos hídricos e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3970>>. Acesso em: 30 dez. 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro*. 10 ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13 ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. *Bacias hidrográficas no Brasil: aspectos jurídico-ambientais*. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1700>>. Acesso em: 30 dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 20 ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

Paginas Blancas

Sergipe

Gilvânklím Marques de Lima

Bacharel em Direito pela UFRN

Ex -bolsista do Programa de Recursos Humanos
em Direito do Petróleo e Gás Natural

1 Introdução

O Estado de Sergipe, localizado na parte leste do Nordeste brasileiro, é o menor Estado em área territorial. Com uma população de 1.740.719¹³¹ habitantes, distribuídos ao longo dos seus 22.050,3km², não é grande a quantidade de recursos hídricos em território sergipano¹³². Ocorre no Estado até mesmo uma insuficiência *per capita* em termos de disponibilidade hídrica, que pode ser verificada com maior clareza na parte semi-árida do seu território, na qual os habitantes desta área geográfica padecem de carências hídricas crônicas, presentes desde o período inicial de povoamento da região, que é denominada sertão, constituinte de uma extensão do semi-árido nordestino, na qual as secas são periódicas e, na maioria das vezes, devastadoras.

A escassez de água no interior sergipano contrasta com a abundância deste recurso na região litorânea. Tal se dá porque os rios que percorrem a parte semi-árida do Estado são correntes apenas tempo-

131: Dados do Censo Populacional do IBGE de 2000.

132: Cf. Almanaque Abril, edição Brasil, 27 ed. São Paulo: Editora Abril, 2001, p. 224-225.

rariamente, uma vez que o suprimento de água, proveniente das chuvas que caem durante reduzidos períodos do ano – geralmente três meses – não são suficientes para mantê-los providos d'água durante o restante do ano. Logo cessada a estação chuvosa, tais rios voltam a secar, deixando a população que habita as suas margens enfrentando dificuldades de acesso à água até mesmo para consumo humano e dessedentação de animais.

Mesmo os rios que não secam completamente, reduzem consideravelmente o seu volume hídrico nos meses de seca, de sorte que um dos maiores empecilhos ao desenvolvimento do Estado pode ser debitado à restrição da oferta hídrica que prejudica a produção vegetal, especialmente a de alimentos. Contrasta com este contexto a área estadual percorrida pelo rio São Francisco, que tem a sua foz na divisa dos Estados de Alagoas e Sergipe. Em termos proporcionais, no entanto, a parte do território sergipano banhada pelo São Francisco é muito pequena, não sendo suficiente para minimizar a grave carência hídrica que assola grande parte do Estado.

Diante dos acentuados problemas de acesso à água, é de se esperar uma gestão cuidadosa dos recursos hídricos no Estado de Sergipe, a fim de que as carências deste bem sejam cuidadosamente gerenciadas. Em termos de legislação hídrica, não se pode afirmar que Sergipe seja deficiente. Isto porque, a matéria é tratada até mesmo na Constituição Estadual vigente, que considera, em seu artigo 239, II, como prioridade do Poder Público estadual, promover “o gerenciamento integrado dos recursos hídricos”, a fim de garantir “a utilização racional e proteção contra a poluição das águas superficiais e subterrâneas”. Este cuidado com o assunto se refletiu nos vários diplomas legais subseqüentes que trataram do tema. A abundância de documentos normativos, no entanto, por si, não é garantia da gestão hídrica eficiente. É necessário que as previsões legais sejam acompanhadas das medidas práticas necessárias a garantir o êxito do intento do legislador. Por isso busca-se, nas linhas seguintes, traçar um breve esboço da situação hídrica do Estado de Sergipe para, em seguida, analisar a legislação estadual em consonância com as normas federais que tratam do tema, procurando verificar se a aplicação de tais disposições legais é capaz de oferecer

resposta à necessidade de gerenciamento otimizado dos recursos hídricos sergipanos.

2 Caracterização dos recursos hídricos do Estado de Sergipe e aspectos relevantes de sua gestão

Sergipe tem como principais rios o São Francisco, o Vaza-Barris, o Real, o Sergipe, o Piauí e o Japarutuba¹³³. Destes, o São Francisco e o Vaza-Barris integram o conjunto de bens pertencentes à União, nos termos do artigo 20, III, da Constituição Federal, por banharem mais de um estado da Federação. Os demais constituem bacias hidrográficas estaduais.

O maior problema que afeta os rios sergipanos é a inconstância dos seus volumes d'água. Isto acontece porque os rios estaduais não conseguem manter uma certa regularidade em termos de disponibilidade hídrica, em face da escassez periódica de chuvas no interior do Estado. Como consequência deste fato, os rios secam ou reduzem consideravelmente a sua oferta de água ao longo da maioria dos meses do ano, agravando as secas que atingem o sertão sergipano por períodos, às vezes, demasiadamente longos.

Para agravar a situação, a água que cai no solo nos períodos chuvosos não é aproveitada com eficiência em virtude da insuficiência dos sistemas capazes de armazená-la. Além do mais, os açudes distribuídos ao longo do Território estadual, especialmente aqueles de pequeno e médio porte, localizam-se em propriedades particulares que, muito embora tenham sido, normalmente, indenizadas pela área ocupada pelos reservatórios, os proprietários das terras nas quais eles se localizam os administram como se fossem bens privados. Este quadro provoca o surgimento de outro problema social, que se poderia denominar de privatização hídrica. Ela acontece porque à distribuição irregular das águas no Estado se associa esta agravante, que faz as populações menos favorecidas terem acesso ainda mais precário à água necessária, até mesmo, ao consumo humano.

133: Almanaque Abril, edição Brasil, 27 ed. São Paulo: Editora Abril, 2001, p. 224.

Se o Estado padece de insuficiência hídrica *per capita*¹³⁴, esta problemática se torna ainda mais alarmante se considerado o fato de que boa parte dos reservatórios construídos com recursos públicos não são geridos de forma a garantir um acesso equânime às águas disponíveis.

Como mecanismo de solução para a escassez hídrica no interior sergipano, é cogitada a possibilidade de transposição de bacias dentro do Estado do Sergipe, sendo a bacia do rio São Francisco a principal doadora. Este projeto consistiria em deslocar água de rios permanentes para alimentar rios de correnteza periódica. Isto possibilitaria uma melhor distribuição da água pelo território estadual. Convém, entretanto, que se advirta que a transposição de águas, embora seja uma forma de solução do problema, não é capaz, por si, de oferecer uma resposta satisfatória à situação. É necessário que o acesso às águas transpostas seja garantido à população por meio de políticas adequadas, pois de nada valerá transformar rios periodicamente secos em rios de correnteza permanente que servirão apenas para beneficiar os grandes latifúndios do interior sergipano. Por isso, acreditamos que a transposição de águas só poderá ser encarada como uma solução para escassez hídrica de vastas regiões de Sergipe se a obra for pensada dentro de um contexto que permita o alcance do maior número possível de beneficiários. Do contrário, estar-se-á mais uma vez utilizando recursos públicos para edificação de obras que só contribuirão para o aumento patrimonial daqueles que enriquecem com a problemática da seca e a conseqüente miséria da população.

3 A legislação hídrica sergipana: estrutura, modelo da gestão e mecanismos de soluções para a realidade regional

A conscientização a respeito da água como um bem esgotável, acompanhada dos problemas de distribuição territorial dos recursos hídricos, encorajou os legisladores e gestores públicos a desenvolver

134: FONSECA, Vânia. A intervenção do Estado na baixa Bacia do São Francisco sergipano. Rio Claro: UNESO, 1988 (tese de doutorado).

políticas de gerenciamento cuidadoso do patrimônio hídrico presente no seu território, a fim de garantir a sua utilização pela atual e vindouras gerações.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, IV, atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre água (POMPEU, 1988: 213). Virgínia Amaral da Cunha Scheibe entende que esta posição do constituinte objetivou garantir o traçado de “uma política única, de âmbito nacional, para suportar uma gestão coordenada dos recursos hídricos” (202: 213).

A Constituição Federal colocou também sob a competência da União o encargo de instituir o “sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX)”. Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997 – Lei das Águas.

A Lei nº 9.433/1997 instituiu no Brasil um modelo de administração dos recursos hídricos de forma descentralizada, no qual se faz presente a participação do Poder Público, da comunidade e dos usuários. A água, dentro da principiologia adotada pela lei em comento, é encarada como um bem finito e dotado de valor econômico, sendo que este último item presta-se a estimular o uso racional do bem, não devendo ser utilizado como mecanismo destinado a criar empecilhos ao acesso à água pelos menos favorecidos.

A bacia hidrográfica foi escolhida como unidade fundamental de planejamento, de forma que toda política de gerenciamento hídrico deve ter ela como ponto de partida (GRANZIERA, 2001). A grande inovação trazida pela Lei nº 9.433/1997 foi retirar o planejamento hídrico da restrita esfera estatal e transferi-lo para os segmentos sociais com interesse direto na utilização da bacia hidrográfica, estruturando assim uma política da gestão hídrica descentralizada.

O acerto do legislador ao adotar o modelo ora mencionado foi bastante acentuado. Isto porque os interesses de utilização dos recursos hídricos variam entre as bacias hidrográficas, assim como os conflitos em torno do seu uso. Logo, não seria adequado adotar um gerenciamento uniforme que não levasse em consideração as especificidades de cada região. Assim, pode-se dizer que é possível esperar maior eficiência no gerenciamento hídrico nacional em de-

corrência do modelo disciplinado pela nova lei, caso ele seja realmente posto em prática. Paulo Affonso Leme Machado adverte, no entanto, fora o fato de que teremos dificuldades de implementar esta metodologia descentralizadora, “porque temos um passado de centralização e de hegemonia de determinados pólos regionais” (MACHADO, 2002: 425-426). Espera-se, todavia, que a sociedade pressione pela implementação do novo modelo de gerenciamento hídrico, a fim de proteger os seus interesses em torno do uso dos recursos hídricos e da conservação deste bem que se tem tornado bastante escasso.

O artigo 5º da Lei das Águas elenca como instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: os planos de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e a compensação a municípios (SILVA, 2002: 132). Com base neles, deve-se efetivar a gestão dos recursos hídricos pertencentes a todos os entes da Federação, pois a lei em apreço traça diretrizes de aplicação geral e de eficácia cogente para União, estados, Distrito Federal e municípios.

Segundo consta do artigo 14 da Lei das Águas, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos será efetivada por “ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal”. Em outras palavras, caberá a cada ente federado, com exceção dos municípios, outorgar o direito de uso dos recursos hídricos que estiverem sob seu domínio. Desta forma, incumbirá aos estados, a fim de exercer a competência em apreço, disciplinar internamente a aplicação dos princípios gerais da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecidos na lei em comento.

3.1 A legislação de recursos hídricos do Estado de Sergipe

A edição de normas destinadas a regulamentar o gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de Sergipe não precisou da promulgação da Lei das Águas para ser impulsionada. Ao contrário, a preocupação com este bem de domínio público já se encontra presente na vigente Constituição do Estado que, no seu Capítulo IV – que trata do meio ambiente, da ciência e tecnologia - dedicou a Seção III à temática dos recursos hídricos.

Nos dispositivos da Constituição Estadual, já se faz menção ao plano estadual de recursos hídricos (art. 243) e à previsão de um siste-

ma de gestão hídrica descentralizada, na qual seriam congregados organismos estaduais, municipais e da sociedade civil (art. 239, §1º). Merece destaque ainda o fato de a bacia hidrográfica ter sido adotada como “base de planejamento e de execução de planos, programas e projetos e da gestão de recursos hídricos (art. 239, V)”. Além do mais, existe a expressa previsão no artigo 244 de que será efetivada a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de acordo com as peculiaridades de cada bacia hidrográfica”, destinando-se os valores arrecadados à aplicação em serviços e obras hidráulicas de interesse comum.

Como se verifica, a legislação do Estado de Sergipe se antecipou bastante em relação às normas federais, pois a Constituição estadual vigente, promulgada em 1989, já faz referência a instrumentos de gestão hídrica e também esboça um modelo que só veio a ser consagrado nacionalmente em 1997, por meio da Lei das Águas.

Em termos de legislação infraconstitucional, o Estado de Sergipe também foi pioneiro em relação a União. Podemos constatar esta afirmação ao analisar o texto da Lei Estadual nº 3.595, de 19 de janeiro de 1995, atualmente revogada.

A aludida Lei estadual foi promulgada para disciplinar as diretrizes de gerenciamento dos recursos hídricos do Estado de Sergipe, estabelecidas na Constituição estadual. A Lei nº 3.595/1995 guarda muitas semelhanças com a Lei Federal nº 9.433/1997, o que leva a se afirmar, sem maiores receios, que ela foi uma pioneira no Brasil na adoção de um modelo da gestão hídrica que só veio a ser consagrado no plano nacional em 1997.

A Lei estadual nº 3.595/1995, revogada pela Lei estadual nº 3.870, de 25 de setembro de 1997, ainda em vigor, faz alusão a elementos importantes que guardam consonância com um modelo avançado de gerenciamento hídrico, razão pela qual serão tecidos breves comentários a respeito dos pontos fundamentais do diploma legal em comento.

Inicialmente, é importante destacar que a Lei estadual nº 3.595/1995 também adotava a bacia hidrográfica como sua unidade físico-territorial de planejamento integrado (art. 2º, II). Isto fazia toda a estrutura da gestão se fundamentar sobre esta modalidade de divisão territorial. Cada bacia hidrográfica deveria ser dotada de um comitê gestor, composto de forma democrática, objetivando reunir em seus

quadros representantes do Poder Público e da sociedade civil. A participação do Estado seria paritária à dos municípios, integrado-se também na composição do comitê dois representantes da sociedade civil, provenientes de universidades ou instituições de ensino superior; usuários d'água, representados por entidades associativas e outras associações não governamentais.

Os comitês de bacias hidrográficas, dentro da disciplina da Lei estadual nº 3.595/1995, eram dotados, dentre outras competências, do encargo de aprovar a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, concedendo-se especial destaque ao enquadramento dos corpos d'água em classes de acordo com os seus usos preponderantes, fundamentando as suas decisões nos posicionamentos colhidos em audiência pública.

Verifica-se que a Lei estadual nº 3.595/1995 preocupava-se em garantir a participação da sociedade no seu modelo descentralizado da gestão hídrica, uma vez que, além de aprovar o plano de utilização das bacias, os comitês tinham a competência também de promover estudos, divulgação e debates dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados na bacia e que fossem de interesse coletivo. Cabia-lhes ainda realizar entendimentos, cooperação e conciliação entre os usuários dos recursos hídricos da bacia.

A Lei estadual nº 3.595/1995 moldava uma estrutura gerencial hídrica que tinha como fundamento o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que deveria ser instituído por lei, tomando como base os planos de bacias hidrográficas e as normas de proteção e gerenciamento ambiental. Tal Plano, pode-se dizer, constituiria o arcabouço das diretrizes gerais, moldadas no contexto estadual e regional, destinadas a melhor gerir os recursos hídricos sergipanos. Este Plano possuía natureza periódica, uma vez que a sua lei instituidora teria vigência durante quatro anos, sendo encaminhada à Assembléia Legislativa até o final do primeiro ano do mandato do Governador do Estado.

Pretendia-se estabelecer com a instituição do Plano Estadual de Recursos Hídricos um modelo de planejamento plurianual, no qual o Executivo, com o referendo do Poder Legislativo, fixaria as metas a

serem alcançadas no quadriênio seguinte. Assim, a situação concreta poderia ser devidamente considerada quando da proposição de análise de cada novo plano, ofertando, desta forma, ao Poder Público e à sociedade em geral, a oportunidade de verificar se as estratégias da gestão hídrica que estavam sendo implantadas em concreto com base no Plano anterior seriam realmente satisfatórias. Caso não fossem, eram possíveis as correções de eventuais equívocos.

A Política Estadual de Recursos Hídricos, cujo Plano Estadual era a sua peça fundamental, era gerida pelo Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que possuía como órgãos fundamentais o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ocupante de um posicionamento central, e os Comitês de Bacias Hidrográficas, cujas unidades de atuação eram estabelecidas no Plano Estadual.

A estrutura de gerenciamento hídrico delineada pela Lei estadual nº 3.595/1995, conforme se pode constatar das breves considerações realizadas, possuía mecanismos que, se bem utilizados, possibilitariam a realização de um gerenciamento capaz de promover a utilização racional dos recursos hídricos presentes no solo sergipano. Embora trouxesse, todavia, em seus dispositivos um modelo de gestão bastante avançado, com a promulgação da Lei Federal nº 9.433/1997 – Lei das Águas – algumas alterações no modelo sergipano precisaram ser realizadas, optando, no entanto, o legislador estadual pela edição de uma nova lei para tratar do tema. Surgiu assim a Lei estadual nº 3.870, de 25 de setembro de 1997.

3.2 A política de gerenciamento dos recursos hídricos de Sergipe

A política de gerenciamento hídrico do Estado de Sergipe, regulada atualmente pela Lei estadual nº 3.870/1997, guarda plena consonância com o modelo introduzido no Brasil pela Lei das Águas. Em face da modernidade do diploma anterior que disciplinava o tema (Lei estadual nº 3.595/1995), no entanto, a nova lei estadual trouxe poucas inovações.

Os cinco primeiros artigos da Lei estadual nº 3.870/1997 limitam-se a copiar os dispositivos de igual numeração da Lei das Águas. Apesar de entendermos, todavia, que a legislação estadual não deve

nem pode se limitar a transcrever a legislação federal, acredita-se que a reprodução do texto emanado da União, nesta situação particular, é desculpável. Esta é a posição do autor em virtude de serem traçados nestes dispositivos da lei das Águas o arcabouço referente aos fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e instrumentos da política de gestão hídrica, matéria esta que, segundo deixa claro o artigo 21, XIX, da Constituição Federal, é de competência da União, de forma que, se o legislador estadual houvesse adotado um posicionamento distinto daquele encampado pelo legislador federal, estaria incidindo em notória inconstitucionalidade.

Vale salientar, porém, que o Plano Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos previsto na Constituição Federal representa apenas uma estrutura genérica que os Estados devem adotar, moldando-o às suas peculiaridades. Portanto, mesmo que o seu arcabouço principiológico e gerencial deva ser observado em todo o país, isto não cerceia a liberdade de os Estados realizarem as devidas adaptações, desde que observados os princípios gerais previstos na legislação federal.

No artigo 6º da Lei estadual nº 3.870/1997, encontra-se disciplinado o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Este Plano, elaborado com base nos planos locais das bacias hidrográficas – unidades territoriais básicas voltadas para a implementação da política estadual de recursos hídricos – terá, como seu conteúdo mínimo, entre outros pontos, o diagnóstico da situação hídrica estadual no momento de sua elaboração; o balanço entre as disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos; as prioridades para outorga dos direitos de uso; as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e as propostas de criação de áreas sujeitas a restrição de uso hídrico.

Pode-se dizer que o PERH encarna o planejamento gerencial destes bens em solo sergipano. A aprovação deste Plano se dará por meio de lei e a sua regulamentação por decreto.

O PERH disciplinado pela Lei estadual nº 3.870/1997, apesar de ser muito semelhante ao esboçado pela Lei estadual nº 3.595/1995, dela se diferencia pelo fato de não possuir duração periódica, merecendo, neste ponto, a nossa crítica. A posição deste autor é oposta a

esta nova orientação no gerenciamento hídrico de Sergipe no que concerne ao Plano em comento em virtude de ser mais adequada a sistemática de planos com vigência periódica, uma vez que ela possibilita a revisão das diretrizes e prioridades adotadas na gestão hídrica, ensejando as correções necessárias.

Com o fim da previsão da vigência quadrianual, tal como constava da revogada Lei estadual nº 3.595/1995, abriu-se espaço para que governos relapsos não atualizem devidamente o Plano Estadual de Recursos Hídricos, concedendo margem a que ele se torne obsoleto; e não se argumente que a orientação anterior do legislador no que diz respeito a limitação de vigência do Plano se oporia à norma federal superveniente (Lei das Águas). Isto não ocorreria porque o Estado de Sergipe, ao limitar o prazo de vigência do Plano, não estaria dispensando a exigência dele, mas apenas estabelecendo uma periodicidade para a sua revisão. Este tipo de acréscimo não fere a Constituição Federal ao reclamar providência que a Lei das Águas não previra. Tal se dá porque se aos estados fosse permitido apenas reproduzir a legislação federal que disciplina os recursos hídricos, não se faria necessária a edição de norma estadual.

3.2.1 O Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos (SEIRH)

A fim de municiar a gestão dos recursos hídricos estaduais com informações, a Lei estadual nº 3.870/1997 prevê a instituição do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos – SEIRH, a ser formado pela coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre a situação hídrica do Estado. Os dados recolhidos farão parte do acervo do Sistema Estadual de Informações.

O SEIRH fundamenta-se nos princípios da descentralização na obtenção e produção de dados e informações, de sorte que não há uma eleição de fontes predefinidas nas quais os dados serão coletados, devendo eles ser captados onde se localizarem. A coordenação do Sistema, por sua vez, após a reunião dos dados, se realizará de forma centralizada, a fim de que eles não sejam dispensados, dificultando a sua localização. Além do mais, os dados e informações do SEIRH são públicos, acessíveis a toda a sociedade.

Com a criação do Sistema em apreço, o legislador objetivou, primordialmente, dispor de informações atualizadas a respeito da situação dos recursos hídricos do Estado, a fim de obter subsídios para elaboração, atualização e definição de estratégias no campo do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

3.3 A outorga de uso dos recursos hídricos e sua cobrança

Caracteriza ingenuidade ou má-fé defender na atualidade a tese de que a água é um bem inesgotável, que pode ser utilizado de forma desordenada e sem qualquer preocupação com o futuro. Ao contrário, tem-se visto com clareza cristalina que ela constitui um bem precioso que, por ser passível de escassez, deve ser cuidadosamente preservado, pois da sua existência depende a perpetuação da vida na Terra.

Em face de ser um bem precioso, o legislador andou de forma acertada ao estabelecer que a água é dotada de valor econômico. Isto foi deixado claro no artigo 1º,II, da Lei das Águas, ao ser reconhecido que ela é “um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. Com isto, a utilização da água em escala que exceda o indispensável ao consumo humano e a dessedentação de animais deve ser cobrada, a fim de que o usuário reconheça o valor do patrimônio hídrico e seja compelido a preservá-lo. A ponderação no uso da água será estimulada quer pela conscientização, quer pelo encargo econômico incidente sobre o usuário como decorrência da utilização desmesurada dos recursos hídricos.

No Brasil, quando se fala em cobrança pelo uso da água, depara-se com obstáculos difíceis de transpor. Isto porque, sempre se propagou a idéia de que o País possui um patrimônio hídrico abundante, praticamente inesgotável. Assim, ao se associar este discurso à inércia dos nossos administradores públicos, chega-se ao cenário de dificuldade de implementação do disposto na Lei das Águas a respeito da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Verifica-se este fato ao se constatar que, apesar de vários estados já haverem regulamentado a matéria da cobrança em apreço, ainda são raríssimos os casos de implementação de uma estrutura mínima destinada à cobrança pelo uso da água. O que se tem visto é a lamentável ineficácia de um instrumento muito importante na fomentação do espírito

preservacionista de um bem que já pode ser encarado como um dos mais preciosos para a humanidade nos tempos atuais. Em face disto, cabe à sociedade exigir a utilização da cobrança pelos recursos hídricos, pois o que parece ser uma odiosa restrição de uso de um bem tão importante como a água é, na verdade, a materialização de um mecanismo capaz de garantir que ela continuará disponível em nossos dias e no futuro.

Devem, no entanto, os órgãos gestores dos recursos hídricos tomar as devidas cautelas, a fim de que a cobrança pelo uso da água não venha a constituir mais uma forma de exclusão social. Ao tratar dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei das Águas já outorgou aos seus aplicadores um antídoto para este possível efeito negativo da cobrança, ao deixar consignado em seu texto, mais precisamente no artigo 1º, III, que, em situação de escassez, o uso prioritário da água se destinará ao consumo humano e à dessedentação de animais. Logo, este dispositivo deixou claro que a prioridade em termos de utilização dos recursos hídricos direciona-se à satisfação das necessidades básicas dos seres humanos e dos animais. Por isso, em vista deste quadro, defende-se a idéia de que não se poderá prever a cobrança pelo uso da água nestes casos, uma vez que as necessidades neles englobadas devem ser satisfeitas sempre. A cobrança só poderá ser reclamada daqueles usuários que consomem grandes quantidades de água para alimentar a sua atividade agrícola e/ou industrial (GRANZIERA, 2002: 152-166). Portanto, desde que se isente de cobrança o atendimento das necessidades básicas elencadas no corpo da própria lei, estar-se-á protegendo o patrimônio hídrico de desperdícios e, ao mesmo tempo, garantindo o acesso de todos ao provimento de suas carências hídricas fundamentais.

3.3.1 A outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado de Sergipe

Segundo os parâmetros estabelecidos pela Lei das Águas, a Lei estadual nº 3.870/1997 disciplinou a outorga pelo uso dos recursos hídricos, estabelecendo que a outorga tem como finalidade “assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água” (art. 17).

A fim de alcançar o objetivo mencionado hapouco, o artigo 18 da Lei estadual nº 3.870/1997 condiciona à necessidade de outorga a derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo hídrico para consumo final, inclusive abastecimento público; a extração de água de aquífero subterrâneo, para consumo final ou insumo de processo produtivo; lançamento no corpo de águas de esgotos e demais resíduos sólidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou deposição final; aproveitamento dos potenciais hidrelétricos e outros usos que alterem o regime, a quantidade ou qualidade de água existente em um corpo de água. Estes usos, sujeitos a outorga, serão cobrados e os valores arrecadados deverão ser empregados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados.

Objetivando democratizar o acesso à água, o artigo 18 § 1º, da Lei estadual nº 3.870/1997 isenta de outorga e, por consequência da cobrança pelo uso, as seguintes situações: o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural; as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes e as acumulações de volumes de água considerados sem relevância.

No tocante à aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, o artigo 27 da Lei estadual nº 3.870/1997 prevê também a possibilidade de aplicação, a fundo perdido, em projetos que beneficiem a coletividade, alterando a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água. Desta forma, foi deixado claro pela legislação que os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos são vinculados, devendo ser aplicados na área que gerou a arrecadação ou, no máximo, em empreendimentos afins, não podendo ser desviados para segmentos de despesas que não guardem correlação com a preservação do patrimônio hídrico.

O modelo de outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado encontra-se bem disciplinado, no entanto, a sua implementação tem sido morosa e insatisfatória. O principal elemento a que se pode tributar este entrave é a lentidão na formação dos comitês de bacias hidrográficas, que são peças fundamentais dentro do modelo de gerenciamento hídrico.

Consta-se a deficiência no processo de formação dos comitês de bacias hidrográficas ao se verificar a seguinte situação: o Decreto estadual nº 18.099, de 26 de maio de 1999, que dispôs sobre a organização do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Sergipe menciona nominalmente três comitês de bacias hidrográficas: o do rio Piauí, o do rio Japarutuba e o do rio Sergipe; no entanto, só se tem notícia da criação, até o momento, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, por meio do Decreto estadual nº 20.778, de 21 de junho de 2002. A criação dos demais comitês permanece apenas no terreno das boas intenções.

Portanto, sem a instituição e o efetivo funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas, que constituem unidades fundamentais dentro do contexto da política de gerenciamento hídrico, a instituição da outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos remanescerá prejudicada, assim como os demais elementos do modelo da gestão hídrica que se pretende implantar em todo o País. Em face disto, é necessário que se imprima agilidade à criação dos comitês de bacias hidrográficas, pois, do contrário, a Lei das Águas e, no plano estadual sergipano, a Lei estadual nº 3.870/1997, não passarão de um amontoado de idéias, desprovidas de efeitos práticos.

3.4 O Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos de Sergipe: objetivos, órgãos integrantes e competências

O Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SEGRH), disciplinado no Título II, da Lei estadual nº 3.870/1997, possui como objetivos fundamentais a coordenação da gestão integrada das águas; o arbitramento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos; a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos; o planejamento, regulação e controle do uso, preservação e recuperação dos recursos hídricos e a promoção da cobrança pelo seu uso.

O atendimento dos objetivos ora mencionados mencionados é materializado por meio dos órgãos colegiados e monocráticos que compõem o SEGRH. Segundo deixam claro o artigo 34 e seus incisos da Lei estadual nº 3.870/1997, o SEGRH é integrado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, pelos comitês de bacias

hidrográficas, pela Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, pelos outros órgãos dos poderes federal, estadual e municipal, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, e pelas Agências de Água.

O CONERH¹³⁵ é o órgão responsável pela coordenação, fiscalização e deliberação coletiva e de caráter normativo do SEGRH. Trata-se do principal integrante da estrutura de gerenciamento dos recursos hídricos de Sergipe, sendo o encarregado pelo planejamento e adoção das providências normativas que forem necessárias ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos. O CONERH encontra-se incumbido também de arbitrar, em última instância, os conflitos entre bacias hidrográficas e os usuários de água. Trata-se, portanto, do último segmento recursal dentro da seara administrativa em matéria de recursos hídricos. Suas decisões só são passíveis de impugnação perante o Poder Judiciário.

Outra função importante desempenhada pelo CONERH é o estabelecimento das diretrizes e critérios gerais para outorga da cobrança pelo uso dos recursos hídricos presentes no território sergipano. Assim, do funcionamento adequado deste Conselho depende, em grande parte, a eficácia da gestão hídrica estadual.

O CONERH desempenha um papel fundamental dentro do SEGRH, pois todas as questões relativas a recursos hídricos em Sergipe precisam passar pelo crivo do Conselho quando não puderem ser decididas, em definitivo, no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas. Além do mais, apesar das bacias constituírem a unidade fundamental de planejamento, não é este fato, no entanto, capaz de minimizar a importância do CONERH. Constata-se isto por meio do fato de que a própria instalação dos comitês de bacias hidrográficas depende da aprovação deste Conselho. Acresce-se ainda o fato de

135: Segundo consta do artigo 36 da Lei estadual nº 3.870/1997, o CONERH será integrado pelos seguintes órgãos do Poder Público e da sociedade civil: I - representantes das Secretarias de Estado e Entidades ou Instituições públicas com atuação no gerenciamento ou uso dos recursos hídricos, na proteção ao meio ambiente e planejamento estratégico; II - representantes dos Municípios contidos nas bacias hidrográficas; III - representantes dos usuários dos recursos hídricos, legalmente constituídos; IV - representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas; V - representante do Ministério Público do Estado; VI - representante do Poder Legislativo Estadual; e VII - representantes das organizações civis de recursos hídricos. Com esta composição eclética, o CONERH acopla em seu interior a representatividade de todos os interessados diretos na proteção do patrimônio hídrico do Estado.

que, caso não funcione com adequação, o CONERH poderá conduzir ao fracasso a política de gerenciamento hídrico, pois compete-lhe o papel de verdadeira espinha dorsal do SEGRH, de forma que, sem ele, os comitês de bacias hidrográficas serão meras células de gerenciamento individualizadas, desprovidas de coordenação central.

A Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, por sua vez, exerce o papel dentro da estrutura do SEGRH, de executora das medidas emanadas do CONERH, prestando ela a esse Conselho também o apoio técnico e administrativo de que ele necessitar. Portanto, cabe ao CONERH a função de órgão regulador central do SEGRH, sendo a SEPLANTEC incumbida de atuar como gestora do gerenciamento hídrico estadual, no tocante à sua execução.

Compete a SEPLANTEC também analisar as solicitações e expedir outorga de direito de uso dos recursos hídricos, efetuando a fiscalização dos termos de outorga e aplicando as sanções cabíveis. Cabe-lhe ainda efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONERH.

Portanto, em termos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado de Sergipe, tem-se a seguinte situação: o comitê de cada bacia hidrográfica sugere ao CONERH os respectivos valores aplicáveis em cada situação, o CONERH aprova ou estabelece os que entender necessários, remanescendo à SEPLANTEC a função de efetivar as cobranças. Assim, a execução desta medida fundamental no âmbito da política de gerenciamento dos recursos hídricos cabe, em Sergipe, à SEPLANTEC.

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos devem ser transferidos pela SEPLANTEC ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNERH¹³⁶, ao qual compete administrar e aplicar tais recursos de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Por fim, dentro da estrutura do SEGRH do Estado de Sergipe exis-

136: O Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNERH, criado pela Lei Estadual nº 3.870/1997, foi regulado pelo Decreto estadual nº 19.079, de 05 de setembro de 2000. Este Decreto transformou a SEPLANTEC em órgão gestor também do FUNERH.

tem ainda as agências de água, que exercem a função de secretaria executiva do respectivo comitê de bacia hidrográfica ao qual cada agência se encontra vinculada, podendo, no entanto, atuar na mesma área de um ou mais comitê de bacia hidrográfica.

4 Considerações finais

O Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de Sergipe encontra-se, sem dúvida, estruturado de forma a responder com adequação às questões relacionadas à proteção do patrimônio hídrico estadual. O sucesso na implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, tal como esboçado pela Lei das Águas, dependerá apenas da eficácia do funcionamento do Sistema em apreço.

A lentidão no processo de criação dos comitês de bacias hidrográficas, porém, situa-se como o principal empecilho ao sucesso da política de preservação hídrica de Sergipe. Isto acontece porque, como as bacias hidrográficas são as unidades fundamentais de planejamento, se os seus comitês não forem implantados o mais rápido possível, toda a política hídrica restará prejudicada.

Como o Estado de Sergipe não é dotado de uma distribuição hídrica equânime em seu território, a conservação das suas águas depende, em grande medida, da implementação rápida do modelo da gestão detalhado neste ensaio. Do contrário, Sergipe sofrerá, num futuro breve, as conseqüências de sua omissão.

Logo, embora o modelo teórico da gestão hídrica seja digno de elogios e dotado de pioneirismo no âmbito legislativo sergipano, conforme foi demonstrado, a sua implementação dependerá de vontade política e de pressão da sociedade civil. Sem isto, ele se converterá num instrumento materializador de boas idéias sem efetividade. E, do sucesso deste modelo, poderá depender o futuro das gerações vindouras.

5 Referências Bibliográficas

- ALMANAQUE Abril, edição Brasil, 27 ed. – São Paulo: Editora Abril, 2001.
- FONSECA, Vânia. *A intervenção do Estado na baixa Bacia do São Francisco sergipano*. Rio Claro: UNESP, 1988 (tese de doutorado).
- GRANZIERA, Maria Luíza Machado. *Direito das Águas – disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001.
- _____. *Outorga de direito de uso da água: aspectos legais*. In. Revista de Direito Ambiental nº 26, abril/jun. de 2002, p. 152-166.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, 10 ed. rev., atual. e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2002.
- POMPEU, Cid Tomanik. *Recursos hídricos na Constituição de 1988*. In. Revista de Direito Administrativo nº 186, p. 10-25.
- SCHEIBE, Virgínia Amaral da Cunha. *Regime constitucional das águas*. In. Revista de Direito Ambiental nº 25, jan./mar. de 2002, p. 207-218.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.