
POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: OLHARES SOB UMA PERSPECTIVA JURÍDICA E HISTÓRICO-AMBIENTAL

Catarina de Oliveira Buriti

Doutoranda em Recursos Naturais pela UFCG, Mestre em História pela UFCG, Licenciada em História pela UFCG, Bacharela em Jornalismo pela UEPB. atburiti@hotmail.com

Erivaldo Moreira Barbosa

Pós-Doutor em Educação pela UFPB/PPGE, Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB. Professor Adjunto IV da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. erifat@terra.com.br

RESUMO

Ao longo do século XX, a história brasileira foi marcada pela implementação de diversos regulamentos e normas de caráter ambiental que ainda hoje regem e/ou influenciam as políticas que controlam o uso dos recursos naturais pela sociedade. O objetivo deste artigo consiste em analisar a normatividade ambiental relacionada aos recursos hídricos no Brasil, no período de 1930 a 1990, sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental, com foco nas diferentes políticas de apropriação das águas no País, assim como possíveis caminhos de conservação, uso racional e sustentabilidade deste recurso. A análise da gestão das políticas públicas de recursos hídricos permitiu perceber os desafios ainda inerentes no Brasil quanto à consolidação de um modelo sistêmico de integração participativa no processo de gestão das águas, com caráter descentralizado, integrado e partilhado entre os vários sujeitos interessados, além da implementação de instrumentos legais que promovam um consumo mais racional e sustentável deste recurso natural.

Palavras-chave: História ambiental; água; legislação; gestão; participação.

*PUBLIC POLICIES OF WATER RESOURCES IN
BRAZIL: LOOKS IN A LEGAL AND ENVIRONMENTAL
HISTORY PERSPECTIVE*

ABSTRACT

Throughout the twentieth century, the Brazilian history was marked by the implementation of various regulations and standards of environmental character that still govern and / or influence the policies that govern the use of natural resources by society. The purpose of this article is to analyze the environmental normativity related to water resources in Brazil, in the period from 1930 to 1990, under a legal and historical and environmental perspective, focusing on the different policies of appropriation of waters in the country, as well as possible ways of conservation, sustainability and wise use of this resource. The analysis of public policy management of water resources still allowed to realize the inherent challenges in Brazil and the consolidation of a systemic model of integration in participatory water management process with decentralized, integrated and shared among the various subjects involved character, beyond implementation of legal instruments that promote a more rational and sustainable use of this natural resource.

Keywords: *Environmental History; water; legislation; management; participation*

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, a história brasileira foi marcada pela implementação de diversos regulamentos e normas de caráter ambiental que ainda hoje regem e/ou influenciam as políticas que controlam o uso dos recursos naturais pela sociedade. No que diz respeito especificamente aos recursos hídricos, somente

em 1934 foi elaborado um Código de Águas Federal no Brasil, por meio da Lei nº 24.643, com o objetivo de atualizar a legislação que gerenciava o uso das águas com as novas necessidades e interesses estratégicos nacionais. Desde então, a legislação hídrica somente passou por mudança de maior impacto no País a partir da Constituição de 1988, cujas diretrizes culminaram na promulgação da Lei nº 9.433, conhecida como Lei das Águas ou Lei sobre Gestão de Recursos Hídricos, datada de 1997.

As disposições previstas nas mencionadas legislações hídrico-ambientais – Código de Águas e Lei das Águas – são oriundas de diferentes contextos históricos de aplicação, e se constituem em importantes subsídios para o entendimento de uma mudança de paradigma no que diz respeito à utilização dos recursos hídricos no Brasil. Tal mudança requer a adoção urgente de posturas eticamente sustentáveis em relação à apropriação social dos recursos naturais, especialmente hídricos, fundamentais à garantia da vitalidade da Terra e à perpetuidade da espécie humana.

Segundo Boff (2012, p. 18; 42; 47), a atual situação global se encontra, social e ecologicamente, degradada pelo processo capitalista/industrial/mercantil, altamente dilacerador dos laços sociais e destrutivo das bases que sustentam a vida. O assalto dos bens comuns, dentre eles a água, privatizados por grandes corporações nacionais e multinacionais, está depauperando de forma perigosa a Mãe Terra, cada vez mais incapaz de se autorregenerar. Ocorre progressivamente a transformação dos recursos naturais em mercadoria, inclusive a água, provocando a conjugação de profundas injustiças ecológicas e sociais.

Tal visão nos permite questionar o modo pelo qual a sociedade contemporânea tem mercantilizado a natureza, em especial a água, direito fundamental que deveria ser garantido efetiva e universalmente a todas as pessoas.

O autor acima citado apresenta uma definição holística, vale dizer, a mais integradora e compreensiva possível de sustentabilidade, proposta que se pretende sistêmica (cada parte afeta o todo e vice-versa), ecocêntrica e biocêntrica:

Sustentabilidade é toda ação destinada à manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando sua

continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução (*Ibidem*, p. 107).

Por meio da análise da legislação hídrica brasileira, no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1990, sob a perspectiva da História Ambiental¹, busca-se problematizar as atuais diretrizes que norteiam a política de apropriação das águas no País por parte dos diversos segmentos da sociedade, assim como apontar possíveis caminhos de conservação, uso racional e sustentabilidade deste recurso natural.

Existe uma lacuna de estudos que tratam da análise da normatividade hídrico-ambiental no Brasil, sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental. As informações disponíveis sobre este tema se encontram dispersas e fragmentadas em estudos mais generalistas que não se detêm à apreciação aprofundada da questão. Todavia, dada a importância de uma problematização mais abrangente da normatividade que trata dos recursos hídricos no Brasil, buscaremos aprofundar o diálogo e a aproximação entre a História Ambiental e o Direito das Águas, com a finalidade de sistematizar informações e reflexões que contribuam para o avanço do conhecimento na área. Assim, o objetivo deste artigo consiste em analisar a normatividade ambiental relacionada aos recursos hídricos no Brasil, de 1934 a 1997, sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental, com foco nas diferentes políticas de apropriação das águas e nos limites e possibilidades de conservação deste recurso natural ao longo do período.

1. NORMATIVIDADE, HISTÓRIA AMBIENTAL E APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A proposta de uma História Ambiental como campo de pesquisa interdisciplinar surgiu de forma sistematizada nos anos 1970,

¹ A História Ambiental é um campo de abordagem consolidado nos Estados Unidos, que embora seja relativamente recente no Brasil, tem crescido progressivamente. Busca compreender como as sociedades se inter-relacionaram com os recursos naturais em diferentes épocas; leva em conta que o modo como populações se apropriam dos recursos naturais depende da configuração socioeconômica e cultural que atuam como mediadoras da interação ser humano-natureza. Refletir sobre a História Ambiental das sociedades pode contribuir para a adoção de novos comportamentos em relação à natureza e possui o potencial de contribuir para o uso mais racional e a conservação dos recursos naturais. Para saber mais, ver: SCHAMA, 1996; RIBEIRO, 2005; MARTINS, 1997; DEAN, 1996; DUARTE, 2005; WORSTER, 1991; DRUMMOND, 1991.

por um grupo de reformadores que insistiam no papel que a natureza exerce enquanto um dos agentes fundamentais na construção histórica das sociedades, ampliando sua perspectiva de análise, de modo a incluir um conjunto mais profundo e diversificado de assuntos². No momento em que se sucediam conferências sobre a crise global e cresciam os movimentos sociais ambientalistas em vários países, a História Ambiental emerge com o objetivo principal de “aprofundar o nosso entendimento de como os seres humanos foram, através dos tempos, afetados pelo seu ambiente natural e, inversamente, como eles afetaram esse ambiente e com que resultados”³.

No Brasil, somente em fins da década de 1990 se percebeu um desenvolvimento mais sensível no campo da chamada História Ambiental e foi a partir de fins do século XX e inícios do XXI que a produção historiográfica acerca das relações entre sociedade e natureza se ampliou consideravelmente⁴.

De acordo com Duarte⁵, ao se dedicar ao estudo das relações entre o ser humano e a natureza, a História Ambiental pode oferecer uma contribuição original no âmbito das ciências ambientais, apresentando-se como um campo do conhecimento diferenciado. Uma das contribuições epistemológicas da reflexão histórica decisivas no âmbito dos estudos ambientais é abandonar o dualismo entre a sociedade e a natureza, levando em conta que as variáveis social e ambiental em seu devir histórico, são igualmente dinâmicas e mutáveis. A história nos leva a uma nova compreensão da relação entre sociedade e natureza, que não consiste em percebê-las como objetos fixos e imutáveis, estáveis e estabelecidos, entidades de sentidos trans-históricos. Aos historiadores ambientais importa o que as diferentes sociedades instituíram e significaram como sendo a natureza, a forma como representaram ou atribuíram sentidos aos recursos naturais e, por intermédio destas visões específicas, deles se apropriaram e deram respostas diferentes às condições do meio natural.

Neste sentido, a História Ambiental nos permite compreender a natureza como um conceito historicamente construído,

² WORSTER, 1991, p. 199.

³ *Ibidem*, p. 200.

⁴ ARRUDA, 2006, p. 18-19.

⁵ DUARTE, 2004, p. 148; 154.

e considerar que as relações humanas com o mundo natural passam por estas visões e significados instituídos pelas sociedades a respeito dela. Em outras palavras, busca-se conhecer o que se constituiu como natureza para os homens de diferentes sociedades e indagar como visões específicas do que é a natureza se constituíram como práticas históricas diferentes, em tempos e lugares variados⁶.

Tal perspectiva interpretativa contribui para a análise da política e legislação que regulamentam a apropriação dos recursos hídricos no Brasil, sobretudo nos leva a considerar que no período histórico estudado, estiveram em evidência concepções, significados e visões diferenciadas sobre as águas, culminando na adoção de diretrizes legais, políticas e práticas de apropriação específicas a cada momento histórico.

Arruda⁷, em diálogo com a História Ambiental, analisou o modo como os recursos hídricos, notadamente, os rios do território paranaense, apareceram nas ações dos governantes do Estado, no período de 1850 a 1940. Como estratégia para compreender o significado da natureza na história humana, o autor sistematizou as permanências e mudanças significativas ocorridas nas intervenções promovidas pelo Estado nos rios durante o período, de modo que formas distintas de representações, apropriações e funções foram evidenciadas. Foi possível estabelecer uma periodização do objeto em análise a partir do significado, ou importância, que uma forma específica de apropriação assumiu em determinado período: os rios foram imaginados e tratados, a partir da fundação da Província, principalmente como possíveis estradas; de 1870 a 1920, neles deveriam ser construídas pontes; a partir desse momento, mas mais explicitamente na década de 1940 e início da de 1950, os rios começaram a aparecer com sua função mais recente de fornecedor potencial de energia elétrica.

Com relação à política de apropriação dos recursos naturais no Brasil, especialmente no que diz respeito ao aproveitamento e racionalização das águas, o aparato jurídico-institucional, composto pela legislação e normas vigentes de cada época, documenta

⁶ *Ibidem*, p. 154

⁷ ARRUDA, 2008, p. 156.

significativas informações, representações e lógicas de pensamento em relação às possibilidades de utilização deste recurso natural.

Segundo Martins⁸, ao lidar com a complexidade das inter-relações entre sociedades e ambientes, a História Ambiental, na busca de escapar dos reducionismos geográficos e biológicos, deverá propor uma apreciação holística da questão, que permita uma visão de conjunto, uma articulação sintética de diversas variáveis, levando em conta que fatos ecológicos são indissociáveis de fatos sociais e são, em última análise, históricos. Neste sentido, os ambientes são sistemas abertos abordados como a resultante de uma complexa imbricação de fatores que têm nos dados da geografia física sua condição inicial e, a partir destes dados, são moldados continuamente por dois conjuntos principais de fatores: as técnicas e o direito.

O Direito das Águas pode ser conceituado, segundo Pompeu⁹, como o conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento, conservação e preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas consequências. Buscaremos promover profícuo diálogo entre a História Ambiental e o Direito das Águas com a finalidade de lançar luz sobre seu atual cenário de escassez e degradação e da busca de alternativas para a apropriação racional e sustentável deste recurso natural pelas sociedades.

Os dados do Direito correspondem ao conjunto de regras, normas e tradições instituídas em cada sociedade para regular a apropriação e o uso da natureza pelo ser humano. O conteúdo normativo da apropriação da natureza se trata de poderosa força para a construção das estruturas ambientais de cada sociedade. O ambiente é construído por processos de interação do homem com a natureza, traduzidos em forma de práticas econômicas, sancionadas pela lei. Tal normatividade não é instaurada de forma neutra, mas resulta de tensões e enfrentamentos políticos e sociais que devem ser considerados como parte da construção do ambiente e apropriação dos recursos naturais estudados. O repertório técnico disponível em cada sociedade é o meio pelo qual o ser humano gera alterações na natureza ao se apropriar dos recursos existentes para garantir sua subsistência e

⁸ MARTINS, 2007, p. 34-39.

⁹ POMPEU, 2006, p. 39.

dela retirar matérias-primas e energia de que necessita. A aplicação do instrumental e equipamentos técnicos também provoca mudanças de caráter social, político e econômico nas configurações das sociedades. As mudanças técnicas também são mediadas por interesses e contradições entre os grupos sociais e produzem efeitos sobre os processos de trabalho e as condições ambientais¹⁰.

Neste sentido, ao lançarmos mão de leis, regras e normas que tratam da apropriação dos recursos hídricos no Brasil, devemos compreender a construção dos direitos no processo histórico, as tensões, contradições e relações assimétricas de poder que permeiam as decisões políticas que as sancionam. Em outras palavras, de forma alguma a normatividade deverá ser estudada como neutra, ingênua ou naturalizada, mas como resultado de inúmeras relações de poder e enfrentamentos sociais que marcaram cada época.

Neste ponto, Lyra Filho¹¹ questiona os limites e interesses inerentes aos direitos instituídos pela sociedade politicamente organizada. Segundo o autor, a lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada aos grupos de poder político estabelecidos, controlados, por sua vez, por aqueles que comandam o processo econômico. É certo que as normas estatais são permeadas de contradições que expressam não apenas a conveniência destes grupos de poder em exercício, todavia, não se pode afirmar ingenuamente que toda legislação seja direito autêntico, legítimo e indiscutível em benefício da vida social. É necessário examinar criticamente a legislação, haja vista que em meio às tensões e interesses entre grupos de poder, as leis são produzidas como tentativa de exercer controle sobre a vida social.

Necessário se faz, todavia, analisar as condições históricas de produção e de aplicação da legislação e normas vigentes em cada época, conforme afirma Carvalho¹². Em estudo sobre o Código Florestal Brasileiro de 1934, o autor identifica que a legislação florestal se caracterizou por não ter sido cumprida, em razão de haver sido aplicada em uma sociedade relacional, característica da dinâmica cultural brasileira, na qual a impessoalidade era limitada, fortemente pautada em relações personalistas e clientelistas. Além disto, o Bra-

¹⁰ *Ibidem*, p. 37-38; SILVA, 1997.

¹¹ LYRA FILHO, 1982, p. 3.

¹² CARVALHO, 2008.

sil se encontrava em intenso processo de modernização e os grupos sociais, dentro e fora do Estado, se apropriaram das normas legais de forma específica e, neste processo, criaram práticas e elaboraram o conteúdo da própria lei, fazendo-a funcionar efetivamente ou não, de acordo com suas conveniências.

As disposições do Código Florestal, em grande parte, não foram aplicadas, visto que estas relações sociais as tornaram inoperantes. Inspirado por ideias vindas da Europa e dos EUA, o Código representava o poder simbólico de uma legislação tida como moderna, industrial, e mediava as contradições e conflitos inerentes à própria ação do Estado, dificilmente tida como unívoca¹³.

Em análise sobre a legislação ambiental e suas transformações vigentes na história brasileira, de 1934 a 1988, Drummond¹⁴ afirma que a maior parte do período foi marcada por uma política de caráter desenvolvimentista, no pior sentido que o termo pode ter para quem se preocupa com o ambiente natural. A sociedade e seus governos se mobilizaram pelo crescimento a *qualquer custo*, não havendo preocupação específica com a qualidade do mundo natural, expressa em leis, políticas e órgãos governamentais especialmente dedicados às questões ambientalistas.

Apesar de a redemocratização da vida política ter permitido o surgimento e institucionalização de movimentos ambientalistas, tanto nas fases ditatoriais como democráticas do período estudado por *Ibidem* (p. 128), defendeu-se amplamente a ideia de que quaisquer custos valiam a pena para crescer economicamente. Neste sentido, no cenário brasileiro do período, os recursos hídricos foram utilizados tendo como prioridade promover a industrialização, modernização e o crescimento econômico do País. A partir do primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), especialmente na ditadura do Estado Novo (1937-1945), o Brasil acelerou seu crescimento industrial, inclusive com políticas governamentais agressivas. Nos anos 1950, restabelecida a democracia política, governo e sociedade buscavam tornar o Brasil uma potência econômica e o “desenvolvimentismo” virou uma unanimidade nacional. Durante o longo período de

¹³ *Ibidem*, p. 57.

¹⁴ DRUMMOND, 1999, p. 127-128.

ditadura militar, o projeto desenvolvimentista foi aprofundado e obteve amplo apoio social neste aspecto¹⁵.

No que diz respeito à função exercida pelas normas legais hídricas na recente história brasileira, é importante analisar como diferentes grupos sociais se apropriaram e tiveram acesso a este recurso natural em diferentes momentos; identificar como sociedade e poder público atuaram na regulamentação, controle e aproveitamento das águas em diferentes épocas; verificar de que maneira a atual legislação hídrico-ambiental vigente no Brasil contribui para a gestão sustentável deste recurso natural. Neste artigo há um esforço para relacionar variáveis sociais, políticas, culturais, econômicas, históricas, jurídicas e naturais, a fim de enriquecer os enfoques e promover uma visão de conjunto, sistêmica, relacional, holística e interdisciplinar.

Nos próximos itens, serão analisadas normas hídrico-ambientais que vigoraram no século XX, precisamente a partir de três principais marcos históricos: 1) a partir de 1934, com a promulgação do Código de Águas Brasileiro e suas alterações; 2) após 1988, com a Constituição Federal; e, 3) com a instituição da Lei nº 9.433/97, que trata da gestão de recursos hídricos no Brasil.

2. O CÓDIGO DE ÁGUAS BRASILEIRO: GERAÇÃO DE ENERGIA PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O século XX foi marcado por profundas transformações sociais, econômicas e ambientais que provocaram alterações nas normas que regem a política de águas em diversos países. No Brasil, o tema tomou forte impulso com a edição do Código de Águas de 1934, marco legal criado com a finalidade de estabelecer o regime jurídico das águas no Brasil e atender as demandas e interesses nacionais da época. O Código de Águas foi promulgado com o intuito de superar uma legislação obsoleta sobre águas no Brasil e dotar o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência da época, permitisse ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas.

Em fins do século XIX e início do século XX, o Brasil enfrentou crise econômica centrada na troca de um modelo de economia

¹⁵ *Ibidem*, p. 128.

predominantemente agrário para o industrial. No alvorecer da década de 1930, a economia nacional abandonava a secular predominância pela cultura agroexportadora, ao passo que, em contraste, simultaneamente caminhava para a construção do parque industrial do país, sinalizando para um período de mudanças irreversíveis em termos de urbanização e modernização naquela região. A nova reordenação econômica por que passava o país, caracterizada pela consolidação do processo urbano-industrial do Sudeste impunha novas demandas e necessidades que necessitavam ser atendidas para consolidar o novo projeto de Nação industrial emergente no país¹⁶.

Tal cenário exigia maior utilização de energia elétrica para a geração de riquezas e a promoção do propalado desenvolvimento para o País. Neste contexto socioeconômico foi aprovado o Código de Águas Brasileiro que mesmo voltado para a priorização da energia elétrica, iniciou um trabalho de mudança de conceitos relativos ao uso e à propriedade da água.

Segundo Silva¹⁷, no pensamento de Getúlio Vargas havia uma tendência ao intervencionismo estatal, sob inspiração do desenvolvimentismo econômico, no que se referia ao aproveitamento das riquezas naturais do país, como era o caso das quedas d'água. As prerrogativas constitucionais promulgadas pela Carta Constitucional de 1934 e a decretação do Código de Águas, naquele mesmo ano, confirmaram tal posição. Desde o princípio do período republicano, a questão da energia elétrica havia sido tratada por uma legislação dispersa e carente de regulamentação. A proposta de um Código para utilização e aproveitamento das águas havia sido apresentada no início do Período Republicano. Contudo, não foi aprovada e convertida em leis pelos deputados, aparentemente contrários a tal regulamentação.

A regulamentação do Código de Águas ficou sob a orientação de um órgão federal, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), criado pelo Decreto-lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939, diretamente subordinado à Presidência da República, como órgão de consulta, orientação e controle quanto à utilização dos recursos hidráulicos e de energia elétrica, com jurisdição em todo o território

¹⁶ BURITI, 2010, p. 81.

¹⁷ SILVA, 2009, p. 40-46.

nacional, e mais tarde também com atribuições executivas. O Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968, que, aprovando a estrutura básica do Ministério das Minas e Energia, criou o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que no ano seguinte absorveria as atribuições do CNAEE, ao ser extinto. A convivência dos setores de águas e de energia elétrica dentro de um mesmo órgão, o DNAEE, é prova ilustrativa e histórica da relação que existia entre os recursos hídricos e o setor de energia elétrica brasileiro.

O Código de Águas Brasileiro dispunha sobre o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica no Brasil. Segundo Granziera¹⁸, estabeleceu também uma política de recursos hídricos bastante avançada para a época e muito bem estruturada, cuidando dos diversos aspectos relativos à água: propriedade e domínio, relações com o solo e sua propriedade, desapropriação, aproveitamento das águas, navegação, derivações, desobstrução, regras sobre as águas nocivas, força hidráulica e sem aproveitamento, concessões, autorizações, fiscalização, aplicação de penalidades. Diploma legal formulado no início do século, o Código de Águas foi considerado um instrumento avançado para a época. Todavia, ficou desatualizado ao longo das décadas em razão de ter sido regulamentado apenas na parte relativa aos aproveitamentos para geração de energia elétrica e, também, por não ter sido aplicado com a necessária efetividade¹⁹.

Para Pompeu²⁰, o Código de Águas estabelecia que as águas poderiam ser públicas, de uso comum e dominicais (art. 1º), comuns (art. 7º) e particulares (art. 8º). As públicas de uso comum pertenciam à União, aos Estados e aos Municípios; aos Estados, foram conferidas as águas públicas de uso comum, bem como o seu álveo, que servissem de limites a dois ou mais municípios, e as que percorressem parte do território de dois ou mais municípios; aos Municípios pertenciam as águas navegáveis ou flutuáveis, ou que fizessem outras navegáveis e flutuáveis, situadas exclusivamente em seus territórios, respeitadas as restrições que pudessem ser impostas pela legislação dos Estados (art. 29, II, a e b, e III, do Código de Águas).

¹⁸ GRANZIERA, 2001, p. 118.

¹⁹ *Ibidem*, p. 15.

²⁰ POMPEU, 2006, p. 61.

Importante aspecto a ser considerado é a distinção entre os princípios de direito público e os de direito privado. Segundo Granziera²¹, o Código de Águas foi o primeiro instrumento legal a inovar no sentido de tratar as águas sob o prisma do Direito Público. Diferentemente da época contemporânea, na qual a situação de escassez e poluição dos recursos hídricos e a nova percepção ambiental deste recurso natural como finito e limitado, conforme veremos adiante, durante décadas e até sob a vigência do Código de Águas, houve um verdadeiro conflito entre o Direito Público e o Direito Privado, de modo que o enfoque dado ao tema era sempre mais sob a ótica do direito privado do que do direito público.

A perspectiva de análise adotada neste trabalho para tratar dos usos e apropriações dos recursos hídricos contribui para percebermos que em cada época existe uma concepção ou pensamento jurídico e histórico-social sobre as águas, que atua como mediadores do modo como as sociedades se apropriam dos recursos naturais disponíveis. Tal aspecto está em consonância com o que afirma Duarte²², segundo a qual compreender a história do pensamento sobre a Natureza em um período circunscrito de determinada sociedade e a variedade de usos que dela foram feitos em dada época, constitui-se como tarefa instigante e não menos complexa, por assumir dimensões econômicas, políticas, culturais e sociais.

Quando foi editado o Código de Águas, a sociedade ainda não enfrentava os atuais problemas de poluição e escassez. A prioridade da política brasileira era promover a industrialização e o desenvolvimento econômico, o que passava pelo aumento da produção do setor de energia elétrica, em detrimento dos demais usos (o abastecimento público humano e a dessedentação animal, a agricultura, o saneamento e o lazer). As decisões concernentes ao campo hídrico eram centralizadas no Governo Federal e predominava a visão de que a água era um recurso abundante, ilimitado e infinito. A água era o motor fundamental para dinamizar a indústria, especificamente para mover as hidrelétricas e garantir a energia tida como necessária ao projeto de desenvolvimento e de modernização do País da época.

²¹ GRANZIERA, *Op. cit.*, p. 118-119.

²² DUARTE, 2004.

Em decorrência de o Brasil priorizar seu desenvolvimento econômico, na segunda metade do século XX, passando a utilizar a água de forma mais intensa, não havia uma política adequada que se aplicasse aos recursos hídricos para os vários tipos de uso, além da política energética, bastante estruturada, com um marcante traço de centralização nas decisões. Na verdade houve, durante várias décadas, no Brasil, o entendimento de que o uso da água para fins de geração de energia elétrica sobrepunha-se a qualquer outro, diferentemente do que predomina nos dias atuais, conforme iremos analisar mais adiante na Política Nacional de Recursos Hídricos. A regulamentação do Código de Águas se limitou ao desenvolvimento do setor elétrico, deixando-se praticamente de lado os usos múltiplos e a proteção da qualidade das águas²³.

As mudanças ocorridas ao longo do século XX, com o surgimento de novas atividades humanas e o aumento da politização em torno dos problemas ambientais, especialmente hídricos, como a tendência à poluição e à escassez, tornaram o Código de Águas desatualizado, ensejando a necessidade de criação de outros instrumentos de controle, em função do aumento da demanda por água e da necessidade de conservação deste recurso, em termos de quantidade e qualidade. Neste sentido, houve abertura para a elaboração de um novo ordenamento jurídico brasileiro que passou a regulamentar e normatizar a apropriação dos recursos hídricos no País, a partir da promulgação da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil. Havia a necessidade de garantir políticas relacionadas com os demais usos, aspecto a requerer mudanças nos âmbitos legais e institucionais, bem como atualizar o tratamento conferido aos recursos hídricos no Brasil, garantindo a sustentabilidade do recurso às presentes e futuras gerações.

3. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: TRANSIÇÃO PARA UM PROCESSO DE GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA

A partir da década de 1970, a institucionalização das questões ambientais em âmbito internacional inseriu na ordem do dia o

²³ GRANZIERA, *Op. cit.*, p. 119-120.

debate de temas pertinentes à gestão dos recursos naturais no Brasil, sobretudo com a elaboração de leis ambientais, como é o caso da Política Nacional de Meio Ambiente. Promulgada por meio da Lei nº 6.938/81, tal Política tem o objetivo de promover a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (Art. 2º). Nos anos 1980, significativos avanços sociais e políticos marcaram o País: o processo de redemocratização política contribuiu para a tomada de medidas efetivas visando à instituição de políticas públicas voltadas aos recursos hídricos e à formulação de novas normas relativas à gestão das águas, impulsionadas pela legislação ambiental, já realidade no País, e mantinha relação intrínseca e complementar com a gestão das águas.

Segundo Granziera²⁴, a novidade no século XX é que a água passou a ser um recurso escasso, passível de gerar conflito de interesses não só entre seres humanos, cidadãos de um mesmo país, mas também entre Estados e nacionalidades, realidade que impunha a necessidade de se estabelecer regras para a utilização da água, visto que quaisquer comunidades, países ou culturas dependeriam de sua disponibilidade, condição básica para a existência de vida no planeta. O Poder Público necessitava controlar a utilização indiscriminada dos recursos hídricos, a escassez, o desperdício e a poluição, problemas fortemente decorrentes do aumento populacional, urbanização e industrialização ocorridos sem o devido planejamento, ainda não previstos quando editado o Código de Águas Brasileiro. O direito das águas do Brasil deveria adaptar-se ao contexto atual e modernizar as normas que regiam a utilização desse recurso natural. Entraria em cena, a partir de então, o conceito de gestão compartilhada dos recursos hídricos, como forma de planejar e controlar sua utilização, aprimorar o sistema de usos múltiplos dos recursos hídricos e minimizar os riscos de comprometimento de sua qualidade.

A discussão da gestão das águas no Brasil tomou corpo em São Paulo no início da década de 1980 e passou por inúmeros

²⁴ *Op. cit.*, p. 30; 44.

debates²⁵. Mudança decisiva que marcou fortemente a história da política e da gestão das águas no Brasil, em âmbito jurídico, foi prevista na Constituição Federal de 1988 (Art. 1º, inciso I), ao declarar que todas as águas no Brasil seriam públicas. Assim, se antes da referida Carta Magna, o Código de Águas de 1934 admitia a existência de águas públicas e privadas, a partir de então, foram revogados todos os preceitos legais anteriores que previam as águas como sendo particulares²⁶. Avanço jurídico e institucional que veio consolidar os novos conceitos relativos ao uso e à propriedade das águas no Brasil foi a promulgação da Lei nº 9.433, em 1997.

Pelo exposto, nota-se que a nova ordem constitucional brasileira alterou substancialmente o domínio das águas, extinguindo as águas particulares, promovendo a ampliação do domínio público em detrimento do privado. O Código de Águas admitia as águas particulares e comuns, além das públicas de uso comum e dominiais. Porém, a partir da Constituição Federal de 1988, ficou definido que todas as águas pertencem à União ou aos Estados, incluindo, por analogia, o Distrito Federal, conforme sua localização. O novo ordenamento jurídico brasileiro dividiu o domínio hídrico entre a União e os Estados, nada dispondo sobre as águas particulares. Pelos termos empregados na Carta Magna, deixaram de existir, em tese, as águas comuns, as municipais e as particulares, previstas no Código de Águas (GRANZIERA, *Op. cit.*, p. 76).

Nas décadas recentes, o Brasil tem alcançado importantes avanços jurídico-institucionais no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos, embora muitos ainda sejam os desafios inerentes às profundas disparidades no que diz respeito à disponibilidade das águas, que não se distribuem uniformemente entre suas regiões e densidade populacional (GRANJA; WARNER, 2006). Após a Constituição Brasileira de 1988 acolher, de forma inovadora, aspectos relacionados à matéria gestão dos recursos hídricos, a Lei nº 9.433/97 foi instituída com a proposta de se tornar um instrumento moderno, democrático e contemporâneo a fornecer subsídios inéditos para a política e gestão de recursos hídricos no Brasil.

²⁵ Para discussão detalhada sobre a experiência inédita do Estado de São Paulo, no Brasil, na implementação de um modelo de gestão de água, ver: JUNQUEIRA *et. al.*, 2011.

²⁶ BARBOSA; BARBOSA, 2013, p. 245.

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída com base nos seguintes fundamentos, conforme o art. 1º da Lei nº 9.433/97: a água é um bem de domínio público (Inciso I); a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico (Inciso II); em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais (Inciso III); a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas (Inciso IV); a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Inciso V); a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (Inciso VI).

O art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.433/97, que trata da gestão dos recursos hídricos, tornou definitiva a condição pública das águas no Brasil, fixando que a água é “bem de domínio público”, salvo poucas exceções nas quais não se aplicam as regras vigentes para a gestão das águas públicas. Os recursos hídricos passaram a ser considerados bens públicos de uso comum, e caberia ao Estado planejar e controlar seu uso, com a finalidade de garantir a utilização e aproveitamento deste importante recurso pela coletividade²⁷.

Tais fundamentos legais previstos na Lei Hídrica representaram um importante passo em direção à mudança de paradigma quanto ao relacionamento da sociedade brasileira com suas águas. Barbosa e Barbosa²⁸ discutem que essa recente forma de a legislação abordar o problema da limitação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos, rechaça veementemente o paradigma de abundância da água, ao reconhecer que se trata de um recurso natural limitado e finito, dotado de valor econômico, portanto, deverá ser valorada, pois, desta forma, se evitará o desperdício desse bem escasso.

Como vimos, as decisões sobre o uso dos recursos hídricos no Brasil foram subordinadas, durante muito tempo, ao setor elétrico. Assim, a utilização da água para geração de energia elétrica era

²⁷ GRANZIERA, *Op. cit.*, p. 90-91.

²⁸ BARBOSA; BARBOSA, 2013, p. 245.

privilegiada pela União, que subordinava todas as demais modalidades de uso às ações do setor elétrico. Entretanto, outros setores da economia que também dependiam dos recursos hídricos passaram a se opor ao tratamento assimétrico estabelecido pelas políticas públicas no uso dos recursos hídricos. O princípio dos usos múltiplos, segundo o qual os recursos hídricos deveriam ser acessíveis, de forma equânime, a todos os setores interessados em seu uso, floresceu e foi absorvido na legislação brasileira recente que trata do gerenciamento dos recursos hídricos²⁹.

Tal processo de organização e mobilização da sociedade para a expansão da luta contra a exclusão e pela participação cidadã e democrática nas decisões de políticas públicas demandou o surgimento de instituições capazes de atender às demandas de participação política de segmentos da sociedade até então excluídos do poder decisório. O Comitê de Bacia emerge como um instrumento para compatibilizar e adequar os usos dos recursos hídricos, e promover a descentralização de sua gestão, considerando a realidade local e envolvendo um maior número de atores e organizações sociais³⁰. Durante a vigência no Brasil do Código de Águas, a gestão deste recurso se concentrava de forma quase exclusiva nas decisões do Poder Público, que formulava o planejamento e implantava as metas a serem alcançadas, de acordo com a conveniência e oportunidade da ocasião. Com o advento da Lei dos Recursos Hídricos, o princípio da descentralização e da gestão compartilhada, com garantia da participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, passou a ser exigência no processo de gestão dos recursos hídricos³¹.

Dentre as vantagens previstas no gerenciamento de recursos hídricos por bacia hidrográfica, estão: unidade física com limites definidos geograficamente e não politicamente; oportunidade para o desenvolvimento de parcerias entre o setor público, privado, os usuários e a comunidade; visão sistêmica para a gestão, estimulando a articulação dos usos múltiplos dos recursos hídricos; e participação da população em sua bacia hidrográfica, o que dá condições para

²⁹ JUNQUEIRA *at. all.*, p. 161-162.

³⁰ *Ibidem*, p. 162.

³¹ BARBOSA; BARBOSA, *Op. cit.*, p. 245-246.

uma gestão participativa com reflexos no comportamento da população e na educação ambiental³².

O princípio da participação social no processo de gestão das águas, todavia, ainda enfrenta diversos desafios no Brasil e carece de aperfeiçoamento em seus mecanismos de efetivação política, no sentido amplo do termo. A continuidade da construção de uma institucionalidade do sistema de gerenciamento de recursos hídricos está baseada no conceito de subsidiariedade, que, por sua vez, é intrinsecamente vinculado ao federalismo cooperativo que se articula ao sistema partidário-político brasileiro. Em outras palavras, as ações do modelo brasileiro de gestão das águas têm forte vinculação com a estrutura política do país que ainda exerce práticas que impõem limites à negociação pluralista que atenda aos interesses dos múltiplos segmentos da sociedade. Representantes das três esferas de governo atuam como membros em comitês de água, e mais, como canais (dentro de suas estruturas organizacionais) que viabilizam concretamente as ações que precisam ser implementadas para a gestão³³.

Por esta razão, necessário se faz alinhar o sistema político-partidário-representativo, o federalismo e a gestão das águas, e aperfeiçoar as formas de participação social, a fim de permitir o fortalecimento da governança da água com base em um conjunto de estratégias das instituições, ou não, que contribuam para a construção de tomada de decisão compartilhada sobre a gestão das águas.

A questão da representação é considerada ferramenta poderosa de mudança social e, no caso dos Comitês de Bacia, deve ocorrer de forma paritária (esquema tripartite de representação) entre municípios, Estado (governo federal quando o rio é de domínio federal) e sociedade civil. Entretanto, o que acaba prevalecendo são as relações de poder ou as razões de conveniência do modelo político-partidário, limitando o processo de gestão qualificada, no qual prevaleçam os termos do arranjo pluralista, as tentativas de negociação e conciliação que conduzam à acomodação dos interesses na resolução de conflitos³⁴.

³² JUNQUEIRA *et. al.*, *op. cit.*, p. 164.

³³ GRANJA; WARNER, *Op. cit.*, p. 1105-1115.

³⁴ *Ibidem*.

Os comitês de bacias hidrográficas são arenas deliberativas com poder formal, criados em níveis estaduais e federal, desde o início dos anos 1990, no âmbito da nova organização político-institucional de gestão das águas. Os comitês de bacias traduzem os ideais de gestão participativa das novas políticas das águas por reunir representantes dos governos federal, estadual e municipal, da sociedade civil e dos usuários de água bruta. Abers *et. al.*³⁵ Analisando vários aspectos do processo participativo no âmbito dos comitês e consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas de diferentes regiões do Brasil, questiona-se como estas arenas têm-se constituído em espaços de democratização das políticas públicas, contribuindo para três dimensões da democratização: inclusão, deliberação e controle.

A inclusão política somente será efetiva se desigualdades econômicas e de poder não desvirtuarem o processo decisório. Além da necessidade de que o processo decisório seja aberto a todos os grupos sociais, deve também superar a tendência de predomínio da influência de atores sociais mais poderosos na tomada de decisão. Embora pesquisa qualitativa realizada pelos autores citados acima demonstrem que, embora a sociedade civil e usuários de pequeno porte sejam representados em maior número nos comitês de bacias, expressando a ideia de favorecer grupos geralmente excluídos do processo decisório de gestão das águas, em relação aos usuários de grande e médio porte, no âmbito dos comitês, evidências empíricas de estudos qualitativos aprofundados mostram o predomínio das elites econômicas em negociações específicas no âmbito de comitês de bacias, mesmo na ausência de maioria na representação³⁶. Tal aspecto demonstra a necessidade de aperfeiçoamento dos novos mecanismos institucionais participativos criados no Brasil, em direção à consolidação dessas arenas como espaços de inclusão social ou de influência por parte da sociedade nas decisões do Estado em relação às políticas de interesse público.

A legislação de recursos hídricos em vigor no Brasil reúne os mais modernos princípios e instrumentos de gestão das

³⁵ ABERS *et. al.*, 2009, p. 115-117.

³⁶ *Ibidem*, p. 117; 122.

águas. Inspirados em modelos amplamente aceitos no âmbito internacional, eles são capazes de contribuir para a implantação de estruturas realmente efetivas de planejamento e gerenciamento³⁷. No próximo item, analisaremos os instrumentos de gestão de recursos hídricos, analisando seus limites e possibilidades para que a governança da água no País ocorra de forma descentralizada, integrada e participativa, bem como quanto ao estabelecendo de um arranjo institucional que garanta o igual direito de acesso a todos os usuários dos recursos hídricos.

4. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIROS

A reforma do sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil, ocorrida nos anos 1990, passou pela mudança na normatividade, que instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, constituído por um conjunto de mecanismos jurídico-administrativos, composto por leis e instituições, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.984, de 2000); pela Agência Nacional de Águas (Lei nº 9.984, de 2000); pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (Lei nº 9.984, de 2000); pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (Lei nº 9.984, de 2000); pelos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos (Lei nº 9.984, de 2000); e pelas Agências de Água (Lei nº 9.984, de 2000).

O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos contam com um conjunto de instrumentos ou ferramentas de gestão cuja função é possibilitar a implementação da Política Nacional e das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos. Serão discutidos a seguir, resumidamente, os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, com base na Lei nº 9.433/97, Art. 5º, que estabelece nova ordem jurídica para a gestão das águas. Tomaremos por base a proposta de Granziera³⁸, que divide esses instrumentos em dois grupos: um relativo ao

³⁷ POMPEU, *Op. cit.*, p. 162.

³⁸ GRANZIERA, 2006.

planejamento (Planos de Recursos Hídricos e de Bacia Hidrográfica, enquadramento dos corpos de água e Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos) e os instrumentos de controle administrativo (a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos).

4.1. Instrumentos de planejamento

- **Planos de Recursos Hídricos:** de acordo com o art. 6º, da Lei nº 9.433/97, os planos têm por objetivo fundamentar e orientar a implementação da política e o gerenciamento dos recursos hídricos. Segundo Granziera³⁹, o plano deve conter as prioridades para outorga do direito de uso dos recursos hídricos (art. 7º, VIII). Tal dispositivo deve definir como se dará a utilização da água na bacia hidrográfica, aspecto importante por necessitar de soluções, ao menos temporária, dos conflitos pelos usos dos recursos hídricos, por parte dos diversos usuários. De acordo com o novo arcabouço jurídico-hídrico em vigor no Brasil, são instrumentos de gerenciamento que permitem planejar os usos múltiplos da água, com a definição das prioridades, ações, programas, projetos, visando compatibilizar os usos com a conservação. O plano de recursos hídricos é desenvolvido com participação dos poderes públicos, estadual e municipal, da sociedade civil e dos usuários, e permite subsidiar os Comitês de Bacia hidrográfica e demais atores sociais na gestão efetiva de recursos hídricos. Em outras palavras, é fundamental que os planos sejam elaborados de forma participativa, para que possam refletir os anseios, necessidades e metas das populações das regiões e das bacias hidrográficas.

Os Planos de Recursos Hídricos apresentam, dentre outros aspectos, as características da Bacia e as diretrizes para aplicação dos demais instrumentos, como a outorga e a cobrança pelo uso. Segundo Pereira e Medeiros⁴⁰, a

³⁹ *Ibidem*, p. 143.

⁴⁰ PEREIRA; MEDEIROS, 2009, p. 220.

elaboração e aprovação desses planos deveriam ser metas prioritárias dos Comitês de Bacia e organismos gestores, visto que são os protagonistas das políticas a serem implantadas nas Bacias Hidrográficas.

- **Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água:** nos termos do Art. 9º, da Lei nº 9.433/97, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas (Inciso I); diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes (Inciso II); e do Art. 10º, as classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental. Segundo Granziera⁴¹, com a utilização deste instrumento pretende-se assegurar os aspectos de quantidade e qualidade da água para as atuais e futuras gerações. Em matéria de águas, classificar significa estabelecer níveis de qualidade para as águas (doces, salobras e salinas), em face dos quais priorizam-se determinados tipos de uso, mais ou menos exigentes. A legislação vigente não coloca ao Comitê a atribuição de estabelecer o enquadramento dos corpos de água, mas cabe às Agências de Água propor a classificação de acordo com os usos, para encaminhamento ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos.
- **Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:** Nos termos do Art. 25, da Lei nº 9.433/97, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

⁴¹ GRANZIERA, 2006, p. 146; 149.

O Art. 26, da referida Lei, estabelece os princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos: descentralização da obtenção e produção de dados e informações (Inciso I); coordenação unificada do sistema (Inciso II); e acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade (Inciso III).

Os objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos estão previstos no Art. 27, da Lei sobre recursos hídricos: reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil (Inciso I); atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional (Inciso II); e fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (Inciso III). A Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984/2000, foi estabelecido a competência de organizar, implantar e gerir o Sistema de Informações.

4.2. instrumentos de controle administrativo

• Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos:

A outorga dos direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante (União, estado ou Distrito Federal) faculta ao outorgado (requerente) o direito de uso dos recursos hídricos, por tempo determinado. Tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

De acordo com o Art. 11, da Lei nº 9.433/97, o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. Nos termos do Art. 12 da Lei em apreço, estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: derivação ou captação

de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo (Inciso I); extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo (Inciso II); 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 (Inciso III); aproveitamento dos potenciais hidrelétricos (Inciso IV); outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água (Inciso V).

Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso (Art. 3º, Lei nº 9.433/97).

Segundo Granziera⁴², os recursos hídricos são bens públicos de uso comum, e seu uso privativo depende da outorga do direito de uso da água, emitida pelo Poder Público, ou seja, pela entidade competente para exercer o poder de polícia das águas, manifestando sua concordância com a mesma, quando couber, assim como estabelecendo os limites a serem observados pelo interessado. Por se tratarem de bens públicos de uso comum, os recursos hídricos não são passíveis de alienação, e o pagamento pelo uso implica apenas a criação do direito de uso sobre a água. Esse preceito já fixado no Código de Águas (art. 46) foi repetido na Lei nº 9.433/97 (art. 18), e sua precariedade varia de acordo com a finalidade da utilização. Não há como estabelecer no Brasil quaisquer vínculos de propriedade sobre os recursos hídricos, pois a lei apenas confere o direito de seu uso por meio da outorga⁴³.

Segundo Junqueira (p. 165), em relação à outorga do direito de uso da água deve-se destacar que se trata de um

⁴² GRANZIERA, 2006, p. 192.

⁴³ *Ibidem*, p. 202; 218.

instrumento jurídico por meio do qual o Poder Público, através de órgão com a devida competência, confere a um ente público ou privado a possibilidade de uso privativo de um recurso público, como é o caso das águas no Brasil. Além disso, ao manter no poder público a prerrogativa do controle, a outorga confere ao outorgado a segurança necessária de acesso à água, com a qual pode melhor planejar suas atividades e investimentos, bem como zelar pela qualidade da água.

• **Cobrança pelo uso de recursos hídricos:**

Um dos instrumentos previstos na Lei nº 9.433/97, em seu Art. 19, estabelece a cobrança pelo uso de recursos hídricos com o objetivo de: reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor (Inciso I); incentivar a racionalização do uso da água (inciso II); obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (Inciso III).

Nos termos do art. 12 desta Lei serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga. De acordo com o Art. 22, os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados.

O Código de Águas previa que o uso da água podia ser gratuito ou retribuído, conforme leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem. A responsabilidade civil, administrativa e criminal por dano ambiental aos recursos hídricos, está prevista na Lei nº 6.938/81 e à Constituição Federal, em seu art. 225.

Neste sentido, a Lei sobre Gestão dos Recursos Hídricos retomou o princípio de poluidor-pagador, relacionado ao pagamento do custo de oportunidade. O usuário que se apropria da água com a finalidade de utilizá-la para fins econômicos, deverá pagar pelo custo de oportunidade deste recurso natural. Em outras palavras, se a água é um bem

público, escasso em quantidade e qualidade, utilizá-la para fins econômicos implica que o uso alternativo deste recurso natural está sendo negado. Por esta razão, o usuário deverá arcar com este custo de oportunidade, responsabilizando pelas externalidades inerentes à sua utilização.

É importante afirmar que identificar o valor que a água tem para cada usuário pode funcionar como uma das ferramentas necessárias ao seu uso racional. No entanto, é necessário que além dos aspectos econômicos, a equidade e justiça social na apropriação dos recursos hídricos garantam o acesso e os usos múltiplos previstos em Lei. A água precisa de regras para seu uso porque é um recurso escasso e finito, e com as mudanças sociais e econômicas ocorridas no Brasil, as demandas pelos vários tipos de usos e os conflitos emergentes pela sua incompatibilidade, aumentaram substancialmente. Dito de outra forma, precificar a água se constitui em instrumento importante para a racionalização do uso das águas, no entanto, trata-se de complexo desafio aos Comitês de Bacia que devem considerar as dimensões sociais no que diz respeito à apropriação do recurso. Os aspectos sociais e ambientais envolvidos devem ser considerados, para além da dimensão econômica, de modo que os usos múltiplos dos recursos hídricos possam ser assegurados, obtendo-se resultados técnicos e justiça social.

Tais instrumentos de gestão dos recursos hídricos permitem planejar e controlar o uso das águas, por meio de exercício de gerenciamento que transcendem as fronteiras administrativas e políticas, e requerem a participação dos diversos segmentos sociais interessados nas negociações e resolução de conflitos pelo uso dos recursos hídricos. A recente legislação brasileira que trata da gestão das águas, especialmente a Lei nº 9.433/97 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, introduzia no Brasil uma forma de gestão totalmente diferente do que se tinha até então, e alguns dos seus instrumentos ainda requerem mudanças econômicas que incorporem os novos princípios de conservação das águas previstos nesta

Lei. Segundo Pompeu⁴⁴, os objetivos/princípios e instrumentos definidos na Lei nº 9.433/97 são capazes de exercer grande influência em quase todo o universo de gerenciamento e planejamento dos usos de água, mas isso exigirá das instituições envolvidas um trabalho coordenado, sinérgico e encadeado, e a participação dos múltiplos atores e usuários da água no país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A água é um bem fundamental à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar. No século, com a politização das discussões em torno das questões ambientais e da racionalização do uso dos seus recursos, colocou em questão o uso indiscriminado dos recursos hídricos e a necessidade de construção e consolidação de um aparato jurídico-institucional que contribua para o uso racional e a conservação das águas, em termos qualitativos e quantitativos. O panorama histórico da apropriação social dos recursos hídricos no Brasil realizado neste artigo permitiu visualizar como a configuração histórica e as demandas de cada época influenciam no conjunto de normatividade e regras, bem como nos usos sociais das águas e nas políticas públicas implementadas com este recurso natural.

O funcionamento do processo de gestão de forma mais efetiva depende da implementação das políticas públicas, da implantação das leis regulamentadoras e da inovação dos mecanismos institucionais que tratam dos recursos hídricos. Tais aspectos devem ser submetidos permanentemente ao intenso controle social. O setor público deverá exercer participação mais efetiva na gestão, na regulação e na fiscalização dos recursos hídricos, buscando novas formas de gestão institucional que incorporem a dimensão da participação social na implementação das políticas públicas brasileiras que tratam dos recursos hídricos.

A análise histórica da gestão das políticas públicas de recursos hídricos, propiciada por meio do diálogo com a legislação, permitiu-nos perceber os desafios ainda inerentes no Brasil quanto à consolidação de um modelo sistêmico de integração

⁴⁴ POMPEU (*Op. cit.*, p. 162)

participativa no processo de gestão das águas, com caráter descentralizado, integrado e partilhado entre os vários sujeitos sociais interessados. Conforme vimos, a consideração da água como um bem econômico, social e ambiental finito, vulnerável e essencial para a conservação da vida e do meio natural, torna ainda mais premente atenção especial por parte do poder público, dos usuários e da sociedade civil para o tratamento e gestão das águas, além da implementação dos instrumentos legais capazes de promover um consumo mais racional e sustentável, na tentativa de retardar sua escassez e degradação.

Outro aspecto importante a ressaltar diz respeito às limitações na exequibilidade das políticas públicas de recursos hídricos definidas na esfera nacional pela Lei nº 9.433/97. Nota-se ainda forte distância entre a lei e a prática dos atores políticos e sociais no Brasil, aspecto a requerer a construção de práticas institucionais inovadoras que tenham como prioridade o cumprimento das normas em vigor no Brasil, visando o bem-estar da sociedade e a conservação dos recursos hídricos e ambientais.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera et. al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. In: **Ambiente & Sociedade**. Campinas-SP. v. XII, n. 1. jan.-jun. 2009. p. 115-132

ARRUDA, Gilmar. Rios e governos no Estado do Paraná: pontes, “força hidráulica” e a era das barragens (1853-1940). In: **Revista Varia História**. Belo Horizonte, MG. v. 24, n. 39, jan./jun. 2008. p. 153-175.

BARBOSA, Erivaldo Moreira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. Direito de águas doces do Brasil: uma reflexão epistemológica e hermenêutica. In: **Revista NEJ – Eletrônica**. V. 18, n. 2, mai.-ago, 2013. p. 240-255

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BURITI, Catarina de Oliveira. **Imaginário social, semiárido e representações da natureza na obra *Vidas Secas***: Interfaces entre literatura, ambiente e história. Dissertação de Mestrado, UFCG, 2010.

CARVALHO, Ely Berço de. **A modernização do sertão: terras, florestas, estado e lavradores na colonização de Campo Mourão, Paraná (1939-1964)**. Tese de doutorado. UFSC, 2008.

DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo: a história e devastação da Mata Atlântica**. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

DRUMMOND, José Augusto Drummond. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. In: **Ambiente & Sociedade**. n. 3 e 4. 1999. p. 127- 149

DUARTE, Regina Horta. Por um pensamento ambiental histórico: O caso do Brasil. In: **Luso-Brazilian Review**. V. 41, n. 2, 2004. p. 144-161

DUARTE, Regina Horta. **História & natureza**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2005.

DRUMMOND, José Augusto. A História Ambiental: temas, fontes e linhas de pesquisa. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 4, n. 8, 1991. p. 177-197

GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER, Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? In: **RAP**. Rio de Janeiro, 40(6), Nov./Dez. 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Atlas S.A., 2001.

JUNQUEIRA, Michele Aparecida Dela Ricci, *et. al.* Apontamentos sobre a lei brasileira das águas: a experiência do estado de São Paulo. In: **REGE**. São Paulo-SP, v. 18, n. 2, abr./jun., 2011. p. 159-175

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 17 ed. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos)

MARTINS, Marcos Lobato. **História e meio ambiente**. São Paulo: Faculdades Pedro Leopoldo, 1997.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 512 p.

RIBEIRO, Ricardo Ferreira. **Florestas anãs do sertão: o cerrado na história de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. História das paisagens. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Orgs.). **Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia**. Rio de Janeiro: Campos, 1997.

SCHAMA, Simon. **Paisagem e memória**. Tradução Hildegard Feist. São Paulo: Cia. das letras, 1996.

SILVA, Marcelo Squincada. **“Um caso de desamor”**: o debate sobre a estatização do setor de energia elétrica (1956-1961). Tese de doutorado. PUC-SP, 2009.

WORSTER, Donald. Para fazer história ambiental. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, 1991. p. 198-215

Recebido: 24/11/2014

Aceito: 04/05/2015