

2.4 DIAGNÓSTICO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Ao Consórcio parece indispensável deixar clara a sua convicção e comprometimentos quanto às funções do Diagnóstico no circuito, ainda não de todo percorrido, de elaboração do PERH-BA; sobretudo pela consciência de que esse planejamento se dirige à construção de um modelo de gerenciamento hídrico que adere a um processo de “modernização” do Estado e de reformulação da sua política, da sua estratégia original em relação aos usos desse recurso natural básico.

Desta forma fixou-se o entendimento de que o Diagnóstico jurídico-institucional deve ser enxergado como um parâmetro (face ao que existe de nebuloso na repartição de competências sobre gestão de água), um insumo essencial orgânico, à elaboração do PERH-BA – um PERH-BA ainda dependendo de definições parciais, mas já visualizado em seu teor estratégico.

Sua função é a de oferecer o instrumental para as respostas que interessam ao planejamento das ações de intervenção no âmbito da gestão hídrica na Bahia. Respostas que dêem clareza aos limites e papéis do rearranjo organizacional/institucional, de modo a torná-lo um “sistema”; à acomodação das competências legislativas/administrativas dos agentes federais e estaduais da intervenção; à adequação da matriz jurídico-institucional preexistente (atual) ao PERH-BA e à sua implementação; à identificação da capacidade dessa matriz jurídico-institucional para adaptar-se e renovar-se face à “nova realidade” imposta pelos compromissos expressos na Lei federal nº 9.433/97; sensibilidade organizacional/operacional da referida matriz para se ajustar ao fato de que a nova política de recursos hídricos, aos níveis federal e estadual, é uma porção e também um objetivo estratégico e tático de uma política mais abrangente de desenvolvimento sustentável, nas esferas econômica, social, tecnológica e ambiental que toma o fator água como seu referencial básico.

Para justificar a elaboração do Diagnóstico jurídico-institucional como uma peça efetivamente “matriz”, ponto de sustentação e molde do planejamento hídrico que se institucionalizará no PERH-BA, ter-se-á de trabalhá-lo para que ele venha disponibilizar dois tipos, conexos, de informação:

- o diagnóstico relacionado ao quadro atual de fatores, desde os políticos, organizacionais, jurídicos e institucionais, e inserindo também a associação deles com os fatores econômicos, sociais, ecológicos, tecnológicos, culturais, nas suas diversas manifestações e dimensões.

Para a diagnose, sistematiza-se, descreve-se e interpreta-se cada grupo de fatores e suas inter-relações, com o propósito:

- de conhecer o marco legal e organizacional federal, estadual e municipal que dará suporte ao PERH-BA; o grau de pré-conhecimento que se tem deste, se existem vazios de suporte, e quais os rearranjos jurídicos-institucionais imprescindíveis para remover essas deficiências;

- de responder se a matriz institucional pré-existente atende satisfatoriamente, ou não atende, e em que não atende, às necessidades da implementação/operação do PERH-BA — se tem estruturas adequadas, recursos humanos, financeiros e logísticos para cobrir tais necessidades;
 - de identificar qual a dimensão interinstitucional, o grau de articulação ou dispersão dos centros gestores da água com que trabalham os organismos estaduais que atuam no setor; trabalho pontual/trabalho articulado; harmonização de objetivos e funções na administração dos usos da água;
 - de identificar quais os papéis que devem ser assumidos, resguardando o estatuto de competências federativas, no corpo do PERH-BA (como instrumento de gerenciamento hídrico), pelos entes gestores federais e estaduais, especialmente perante as regras da Lei 9.433/97.
- o diagnóstico produzido com a finalidade de torná-lo um “input” ou componente metodológico do processo de planejamento do PERH-BA. Isso se refere ao seu emprego na construção dos cenários prospectivos alternativos (o “desejado”, o “tolerável”, o “rejeitado”) que “organizam” as variáveis determinantes que interferem na formulação da estratégia do PERH-BA.

Muitas vezes, quem procura sair do planejamento macro-econômico determinístico e vai buscar, no campo de planejamento estratégico, a técnica dos cenários prospectivos, para visualizar as possíveis trajetórias (as peças do jogo) que um dado plano de ação tem probabilidade de alcançar na sua execução, admite que a construção dos cenários vai buscar seus fundamentos na combinação coerente de hipóteses sobre os prováveis comportamentos das variáveis de um sistema; os papéis atribuídos aos diagnósticos, nessa construção, têm sua importância minimizada, ou mesmo rejeitada.

O entendimento aqui adotado é outro, é de que não se desenha cenários simplesmente a partir da combinação coerente de fatores e variáveis intervenientes nos processos que geram as imagens, das desejadas às rejeitadas. Para se chegar à situação do “desejo” sempre se percorre um trajeto que o conecta à situação de origem, ou atual, diagnosticada. Os referenciais do “desejado” passam obrigatoriamente (a) pela situação de origem e (b) pelos fatores, variáveis, condicionantes prós e contra que alternativamente afetam, favorecem, alavancam, barram ou estrangulam os circuitos desejados.

Tem-se como inadmissível uma projeção de cenários que não comece sua história de vida, seu deslocamento no tempo, sem apoio em diagnósticos da realidade presente, muitas vezes até mesmo nos antecedentes dessa realidade. Cenários são jogos coerentes de hipóteses, com os seus pontos cardeais retirados da situação de origem, identificada no diagnóstico, e que ajudam a conduzir as decisões estratégicas para os objetivos desejados. Quanto mais o diagnóstico consiga estender os fatores e variáveis para os horizontes temporais do planejamento, menores se mostrarão as surpresas da cenarização.

Sem dúvida, existem diagnósticos (ativos, portadores de informações dinâmicas) e

“diagnósticos” (passivos, burocráticos). Aqui o comprometimento é com aqueles diagnósticos que trazem conteúdo à sequência do planejamento.

2.4.1 Matriz Jurídica

Antes do mais, considere-se a relação direta, íntima, sensível, propriamente uma relação de causa-efeito, que existe entre as duas Matrizes, a jurídica e a institucional, que a seguir se estuda. Esta última é originária daquela, pois é a lei que tanto cria como extingue o ente institucional, confere-lhe personalidade jurídica, estabelece sua natureza, suas formas organizacionais-operacionais, o plexo de competências e poderes-deveres que ele deve exercer, seu enquadramento hierárquico, suas relações internas e com terceiros. Tais entidades não gozam de vontade própria nem dispõem de atributos gestionários fora dos preordenados na lei.

Por estas razões, muitas das análises que poderiam estar compondo a Matriz Jurídica terminaram se mostrando mais pertinentes, até auto-explicativas, na abordagem da Matriz Institucional, razão pela qual nesta foram inseridas.

A despeito disso, os itens 2.4.2.1. e 2.4.2.2, desenvolvidos a seguir, expõem o elenco, o rol de leis, decretos e atos normativos diversos, federais e estaduais, que direta ou indiretamente interferem na gestão dos usos dos recursos hídricos, com o propósito de discipliná-la.

Ao listar a legislação e os atos normativos federais não se está assumindo compromissos com a sua legitimidade, tanto que a lista inclui disposições jurídicas nitidamente inconstitucionais (vide Matriz Institucional), de que são exemplos a Resolução nº 05, de 10.04.00, a Resolução nº 12, de 19.06.00, ou a Resolução nº 17, de 29.05.02, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

2.4.1.1 *Ordenamento Jurídico Federal que Disciplina a Gestão Hídrica*

Essa legislação apresenta-se dividida em 3 segmentos, a saber:

- Legislação básica de recursos hídricos – contendo as normas dirigidas à política e à gestão dos recursos hídricos;
- Legislação correlata aos recursos hídricos – contendo as normas que guardam relação indireta com a política e a gestão das águas;
- Legislação ambiental.

De forma sintética, a legislação pode assim ser apresentada em ordem cronológica:

Quadro 2.4.1 - Legislação básica de recursos hídricos

Norma	Ementa
Decreto 24.643/34	Decreta o Código de Águas (alterado pelos Decretos-leis 3.128/41, 3.763/41 e 3.796/41; regulamentado pelo Decreto 35.851/54).
Lei 9.433/97	institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei 8.001/90, que modificou a Lei 7.990/89 (alterada pela Lei 9.984/00; regulamentada pelo Decreto 2.612/98).
Lei 9.984/00	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (altera as Leis 8.001/90, 9.433/97 e 9.648/98).
Resolução CNRH nº 5, de 10 de Abril de 2000	Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de forma a implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme estabelecido pela Lei nº 9.433/97, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução (alterada pela Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002).
Resolução CNRH nº 12, de 19 de Julho de 2000	Estabelece procedimentos para o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes, de forma a subsidiar a implementação deste instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433/97.
Resolução CNRH nº 13, de 25 Setembro de 2000	Estabelece que a Agência Nacional de Águas - ANA coordenará os órgãos e entidades federais, cujas atribuições ou competências estejam relacionadas com a gestão de recursos hídricos
Resolução CNRH nº 15, de 11 de janeiro de 2001	Estabelece que na implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos deverão ser incorporadas medidas que assegurem a promoção da gestão integrada das águas superficiais, subterrâneas e meteóricas observadas as diretrizes nela assinaladas
Resolução CNRH nº 16, de 08 de maio de 2001	Estabelece regras quanto à outorga de águas.
Resolução CNRH nº 17, de 29 de maio de 2001	Estabelece regras para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.
Decreto nº 4613, de 11 de março de 2003	Regulamenta Conselho Nacional de Recursos Hídricos e revoga o Decreto nº 2.612/98 e os demais relativos ao mesmo.

Quadro 2.4.2 - Legislação correlata aos recursos hídricos

Norma	Ementa
Lei 4.771/65	■ Institui o Código Florestal (alterada pelas Leis 5.106/66, 5.868/72, 5.870/73, 7.803/89, 7.875/89 e 9.985/00 e pela Medida Provisória 2.166-67/01; regulamentada pelos Decretos 1.282/94 e 2.661/98; revoga o Decreto 23.793/34; vide Leis 7.563/86, 8.171/91, 9.437/97 e 9.605/98 e Decretos 1.922/96, 2.119/97 e 2.788/98).
Lei 6.662/79	■ Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação (mínima alteração, no seu art. 27, pela Lei 8.657/93); regulamentada pelo Decreto 89.496/84.
Lei 7.754/89	■ Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios
Lei 8.171/91	■ Dispõe sobre a Política Agrícola (alterada pelas Leis 9.272/96 e 9.712/98; regulamentada pelo Decreto 175/91; vide Leis 8.694/93 e 8.847/94 e Decreto 1.922/96).
Lei 9.427/96	■ Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica (alterada pela Lei 9.649/98).
Decreto 2.335/97	■ Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança
Lei 9.985/00	■ Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (altera as Leis 4.771/65, 5.197/67, 6.938/81 e 9.605/98).

Quadro 2.4.3 - Legislação ambiental

Norma	Ementa
Lei 6.938/81	■ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação (alterada pelas Leis 7.804/89, 8.028/90, 9.649/98 e 9.985/00; regulamentada pelos Decretos 97.632/89 e 99.274/90; vide Lei 9.605/98).
Resolução CONAMA 020/86	■ Estabelece a classificação das águas doces, salobras e salinas do território nacional
Decreto 99.274/90	■ Regulamenta a Lei 6.902/81 e a Lei 6.938/81, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (alterado pela Lei 9.649/98 e pelos Decretos 122/91 e 2.120/97; revoga o Decreto 88.351/83 e outros)
Lei 9.605/98	■ Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (altera a Lei 9.099/95; alterada pela Lei 9.985/00 e pela Medida Provisória 1.949-23/00; regulamentada pelo Decreto 3.179/99; vide Lei 6.453/77).

Passa-se a seguir a expor a análise sobre o conteúdo das normas, de modo a obter-se os subsídios legais para o desenvolvimento do PERH-BA.

• Legislação Básica de Recursos Hídricos

- Decreto 24.643/34 - Decreta o Código de Águas (alterado pelos Decretos-leis 3.128/41, 3.763/41 e 3.796/41; regulamentado pelo Decreto 35.851/54). Estabelece os princípios do aproveitamento e utilização das águas de domínio público ou particular, criando direitos e obrigações aos usuários; enfoca a situação dominial das margens de corpos hídricos.
- Lei 9.433/97 - institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei 8.001/90, que modificou a Lei 7.990/89 (alterada pela Lei 9.984/00; regulamentada pelo Decreto 2.612/98). Estabelece, entre outros, como objetivo desta política, assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (art. 2º); e como instrumento, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água (art. 5º). Dispõe, ainda, que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação desta política (art. 1º, inc. V). Constituem diretrizes gerais de ação: a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (art. 3º, inc. IV e VI). Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação: a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas (art. 37, inc. I a III). Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos (art. 22, inc. I). Estabelece que os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores, sendo a base para a implementação da PNRH (art.6º), e serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (art.8º).
- Disciplina quais os direitos de uso de recursos hídricos que estão sujeitos à outorga – que, efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal (art. 14) - e a sua conseqüente cobrança (art. 20).
- Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência (art.30): outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, regulamentar e fiscalizar os seus usos; realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal; e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Salienta-se que na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão 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 (art. 31).

A Lei 9.433/97 estabelece o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH, integrado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, pela Agência Nacional de Águas – ANA, pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, e pelas Agências de Águas.

A competência do CNRH é de (art. 35) promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários (inciso I), arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (inciso II), deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados (inciso III), deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (inciso IV), analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso V), estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inciso VI), aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos (inciso VII), acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas (inciso IX), e estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso (inciso X).

Com relação aos **Comitês de Bacias**, terão competência, na área de atuação, para (art.38), entre outros, arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos (inciso II), aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia (inciso III), acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas (inciso IV), propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes (inciso V), estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados (inciso VI). Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência (§ único do art. 38).

As **Agências de Água** exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 41), tendo a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 42). A sua criação é autorizada pelo CNRH ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica (§ único do art. 42), condicionada ao atendimento dos requisitos (art. 43): prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (inciso I) e viabilidade

financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação (inciso II). Sua competência é no âmbito de sua área de atuação (art. 44) manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação (inciso I), manter o cadastro de usuários de recursos hídricos (inciso II), efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos (inciso III), analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos (inciso IV), acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação (inciso V), promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação (inciso IX), elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica (inciso X), **propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica** (inciso XI), o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos de acordo com o domínio destes, **os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, e o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos**, entre outros.

Estabelece que as organizações civis de recursos hídricos para integrarem o Sistema Nacional de Recursos Hídricos devem ser legalmente constituídas (art. 48).

- Lei 9.984/00 - Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (altera as Leis 8.001/90, 9.433/97 e 9.648/98). Estabelece que competes ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (art. 2º). Cria a Agência Nacional de Águas, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 3º). No art. 4º é disposto que, a atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, entre outros: supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos (inciso I); disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso II); outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º, e 8º (inciso IV); fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União (inciso V); elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a

serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997 (inciso VI); planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios (inciso X); promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos (inciso XI).

- Resolução CNRH nº 5, de 10 de Abril de 2000 (alterada pela Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002) - Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de forma a implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme estabelecido pela Lei nº 9.433/97, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução. Dispõe que as entidades mencionadas no art. 51 da Lei nº 9.433/97 deverão, necessariamente, alterar seus estatutos visando sua adequação ao disposto na Lei nº 9.433, de 1997, nesta Resolução e nas normas complementares supervenientes (art.2º), que a área de atuação de cada Comitê de Bacia será estabelecida no decreto de sua instituição, com base no disposto na Lei nº 9.433, de 1997, nesta Resolução e na Divisão Hidrográfica Nacional, a ser incluída no Plano Nacional de Recursos Hídricos, onde deve constar a caracterização das bacias hidrográficas brasileiras, seus níveis e vinculações (art. 5º), e o que deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas (art. 8º).
- Resolução CNRH nº 12, de 19 de julho de 2000 - Estabelece procedimentos para o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes, de forma a subsidiar a implementação deste instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433/97. O enquadramento deverá ser estabelecido em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da bacia e com os Planos de Recursos Hídricos Nacional e Estadual ou Distrital e obedecer às normas estabelecidas na legislação ambiental específica e, em especial, na Resolução CONAMA nº 20, de 18 de junho de 1986. Dispõe que as Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação, proporão aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes, com base nas respectivas legislações de recursos hídricos e ambientais e segundo os procedimentos dispostos nesta Resolução (art. 2º), sendo que na ausência de Agência de Água, as propostas poderão ser elaboradas pelos consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas, com a participação dos órgãos gestores de recursos hídricos em conjunto com os órgãos de meio ambiente (art. 3º). Entre os procedimentos há o estabelecimento de quais as etapas a serem observadas (art. 4º).
- Resolução CNRH nº 13, de 25 setembro de 2000 – Estabelece que a Agência Nacional de Águas - ANA coordenará os órgãos e entidades federais, cujas atribuições ou competências estejam relacionadas com a gestão de recursos

hídricos. Dispõe que a ANA promoverá a gestão integrada das águas e em especial a produção, consolidação, organização e disponibilização à sociedade das informações e ações referentes (art. 1º). Ainda, a ANA articular-se-á com órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais, públicas e privadas, inclusive as agências de água ou de bacias, cujas atribuições ou competências estejam relacionadas com a gestão de recursos hídricos, visando a implantação e funcionamento do SNIRH (art. 2º). Dispõe que os órgãos ou entidades gestoras de recursos hídricos dos Estados e do Distrito Federal deverão articular-se entre si e com a ANA, na organização dos Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos Estaduais e do Distrito Federal, de acordo com as disposições gerais contidas nas normas relativas ao SNIRH (§ 1º do art. 2º).

- Resolução CNRH nº 15, de 11 de janeiro de 2001 – Estabelece que na implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos deverão ser incorporadas medidas que assegurem a promoção da gestão integrada das águas superficiais, subterrâneas e meteóricas observadas as diretrizes nela assinaladas. Dispõe que os Planos de Recursos Hídricos deverão incentivar a adoção de práticas que resultem no aumento das disponibilidades hídricas das respectivas Bacias Hidrográficas, onde essas práticas forem viáveis (parágrafo único do art. 3º) e o SINGREH, os Sistemas Estaduais e do Distrito Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos deverão orientar os Municípios no que diz respeito às diretrizes para promoção da gestão integrada das águas subterrâneas em seus territórios, em consonância com os planos de recursos hídricos (art. 6º), devendo ser propostos mecanismos de estímulo aos Municípios para a proteção das áreas de recarga dos aquíferos e a adoção de práticas de reuso e de recarga artificial, com vistas ao aumento das disponibilidades hídricas e da qualidade da água (parágrafo único do art. 6º).
- Resolução CNRH nº 16, de 08 de maio de 2001 – Estabelece regras quanto à outorga de águas. Dispõe que a outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado previamente ou mediante o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado (art. 1º), e que a outorga não implica alienação total ou parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de uso (art. 1º, § 1º), conferindo o direito de uso de recursos hídricos condicionado à disponibilidade hídrica e ao regime de racionamento, sujeitando o outorgado à suspensão da outorga (art. 1º, § 2º), e visará a gestão integrada dos recursos hídricos (art. 1º, § 4º). Estabelece que estão sujeitos à outorga: a derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo de água, para consumo final, inclusive abastecimento público ou insumo de processo produtivo (art. 4º, inciso I), extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo (art. 4º, 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 (art. 4º, inciso III), o uso para fins de aproveitamento de potenciais hidrelétricos (art. 4º, inciso IV), e outros usos e/ou interferências, que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água (art. 4º, inciso V). De outra mesma forma, considera que o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de

pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural, as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, tanto do ponto de vista de volume quanto de carga poluente e as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes independem de outorga (art. 5º, incisos). Ainda, a outorga terá o prazo máximo de vigência de trinta e cinco anos, contados da data da publicação do respectivo ato administrativo (art. 6º) e, salienta-se, deverá observar os planos de recursos hídricos e, em especial: as prioridades de uso estabelecidas; a classe em que o corpo de água estiver enquadrado, em consonância com a legislação ambiental; a preservação dos usos múltiplos previstos; e a manutenção das condições adequadas ao transporte aquaviário, quando couber (art. 12, incisos). Em conformidade com o disposto no art. 29, a autoridade outorgante poderá delegar às Agências de Água o exercício de atividades relacionadas à outorga de uso dos recursos hídricos situados em suas respectivas áreas de atuação: recepção dos requerimentos de outorga; análise técnica dos pedidos de outorga; emissão de parecer sobre os pedidos de outorga. Dispõe que o não cumprimento ao disposto nesta Resolução acarretará aos infratores as sanções previstas na Lei nº 9.433, de 1997, e na legislação correlata (art. 32).

- Resolução CNRH nº 17, de 29 de maio de 2001 – Estabelece regras para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Os planos serão elaborados pelas competentes Agências de Água, supervisionados e aprovados pelos respectivos Comitês de Bacia (art. 2º) e deverão levar em consideração os planos, programas, projetos e demais estudos relacionados a recursos hídricos existentes na área de abrangência das respectivas bacias (parágrafo único do art. 2º). Dispõe que enquanto não for criada a Agência de Água e não houver delegação, conforme previsto no art. 51 da Lei nº 9.433, de 1997, os Planos de Recursos Hídricos poderão ser elaborados pelas entidades ou órgãos gestores de recursos hídricos, de acordo com a dominialidade das águas, sob supervisão e aprovação dos respectivos Comitês de Bacias (art. 3º). Caso não exista Comitê de Bacia, as competentes entidades ou os órgãos gestores de recursos hídricos serão responsáveis, com a participação dos usuários de água e das entidades civis de recursos hídricos, pela elaboração da proposta de Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica, bem como deverão implementar as ações necessárias à criação do respectivo Comitê, que será responsável pela aprovação do referido Plano (art. 4º). O Plano de Recursos Hídricos de uma sub-bacia somente poderá ser aprovado pelo seu Comitê, se as condições do seu exutório estiverem compatibilizadas com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica Principal (art. 5º) e na inexistência do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica Principal, as condições mínimas de exutório serão definidas por seu Comitê em articulação com o Comitê da sub-bacia (§ 1º). E se caso não exista o Comitê da Bacia Hidrográfica Principal, a proposta de compatibilização das condições do seu exutório deverá ser definida sob a coordenação da entidade ou órgão gestor de recursos hídricos da bacia principal, com ampla participação da sociedade civil e dos órgãos intervenientes na bacia e submetida à aprovação do Conselho de Recursos Hídricos competente (§ 2º). Os diversos estudos elaborados, referentes ao Plano de Recursos Hídricos, serão amplamente divulgados e apresentados na forma de

consultas públicas, convocadas com esta finalidade pelo Comitê de Bacia Hidrográfica ou, na inexistência deste, pela competente entidade ou órgão gestor de recursos hídricos (art. 6º). Os Planos de Recursos Hídricos, no seu conteúdo mínimo, deverão ser constituídos por diagnósticos e prognósticos, alternativas de compatibilização, metas, estratégias, programas e projetos, contemplando os recursos hídricos superficiais e subterrâneos, de acordo com o art. 7º da Lei 9.433/97 (art. 8º), cuja elaboração do diagnóstico e prognóstico deverá observar as avaliações quantitativa e qualitativa da disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica, do quadro atual e potencial de demanda hídrica da bacia, e ambiental e sócio-econômica da bacia (§ 1º). E no estabelecimento das metas, estratégias, programas e projetos, deverá ser incorporado o elenco de ações necessárias à sua implementação, visando minimizar os problemas relacionados aos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, otimizando o seu uso múltiplo e integrado, compreendendo (§ 3º): identificação de prioridades das ações, possíveis órgãos ou entidades executoras ou intervenientes, avaliação de custos, fontes de recursos e estabelecimento de prazos de execução; proposta para adequação e/ou estruturação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos da bacia; programa para a implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei nº 9.433/97, contemplando os limites e critérios de outorga para os usos dos recursos hídricos, as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso da água, a proposta de enquadramento dos corpos d'água, entre outros.

- Resolução CNRH nº 17, de 29 de maio de 2001 – Estabelece regras para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.
- Lei 4.771/65 - Institui o Código Florestal (alterada pelas Leis 5.106/66, 5.868/72, 5.870/73, 7.803/89, 7.875/89 e 9.985/00 e pela Medida Provisória 2.166-67/01; regulamentada pelos Decretos 1.282/94 e 2.661/98; revoga o Decreto 23.793/34; vide Leis 7.563/86, 8.171/91, 9.437/97 e 9.605/98 e Decretos 1.922/96, 2.119/97 e 2.788/98). Estabelece normas de proteção aos recursos hídricos através da proteção das florestas e demais formas de vegetação natural em áreas circunvizinhas aos rios e cursos d'água, e define a vegetação de preservação permanente (art. 2º e 3º) e que sua supressão só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando necessária, à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (art. 3º, § 1º). Considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural, situadas ao redor dos reservatórios d'água artificiais (art. 2º).
- Lei 6.662/79 - Dispõe sobre a política nacional de irrigação (alterada pela Lei 8.657/93; regulamentada pelo Decreto 89.496/84). Estabelece que a Política Nacional de Irrigação tem como objetivo o aproveitamento racional de recurso de água e solos para a implantação e desenvolvimento da agricultura irrigada, devendo ser atendido, entre outros, a preeminência da função social e utilidade pública do uso da água e solos irrigáveis (art. 1º, inciso I). De acordo com o art. 2º o aproveitamento de águas e solos, para fins de irrigação, será regido por estas disposições, e, no que couber, pela legislação sobre águas. Considera como dever

do irrigante, adotar medidas e práticas recomendadas pela administração, para o uso da água, utilização e conservação do solo (art. 26, § 1º, inciso I).

- Lei 7.754/89 - Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios. Nestes locais será constituída uma área denominada Paralelograma de Cobertura Florestal, na qual serão vedadas a derrubada de árvores e qualquer forma de desmatamento (art. 2º). Na hipótese em que, antes da vigência desta Lei, tenha havido desmatamento na área do Paralelograma deverá ser imediatamente efetuado o reflorestamento, com espécies vegetais nativas da região (art. 2º, § 1º).
- Lei 8.171/91 - Dispõe sobre a política agrícola (alterada pelas Leis 9.272/96 e 9.712/98; regulamentada pelo Decreto 175/91; vide Leis 8.694/93 e 8.847/94 e Decreto 1.922/96). Estabelece fundamentos, objetivos, ações e instrumentos da política agrícola, em relação ao planejamento das atividades pesqueira e florestal, entre outros (art. 1º) e que as bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais (art. 20). Incluem-se como objetivo desta política proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais (art. 3º, inc. IV).
- Lei 9.427/96 - Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica (alterada pela Lei 9.649/98). Estabelece que a ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, promovendo a articulação com os Estados e o Distrito Federal, para o aproveitamento energético dos cursos de água e a compatibilização com a Política Nacional de Recursos Hídricos (art.2º e parágrafo único)
- Decreto 2.335/97 – Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança. O art. 4º do Anexo I estabelece que compete à ANEEL, entre outros, promover a articulação com os Estados e Distrito Federal para o aproveitamento energético dos cursos de água e a compatibilização com a Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso XXI), estimular e participar de ações ambientais voltadas para o benefício da sociedade, bem como interagir com o Sistema Nacional de Meio Ambiente em conformidade com a legislação vigente, e atuando de forma harmônica com a Política Nacional de Meio Ambiente (inciso XXV), expedir as outorgas dos direitos de uso dos recursos hídricos para fins de aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, em harmonia com a Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso XXVIII), e cumprir e fazer cumprir o Código de Águas, na área de sua responsabilidade (inciso XXXVII). Ressalta-se que a Lei 9.427/96, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, é anterior a Lei 9.433/97.
- Lei 9.985/00 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (altera as Leis 4.771/65, 5.197/67, 6.938/81 e 9.605/98). Define conceitos, de

modo a considerar unidade de conservação como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, inciso I), a conservação da natureza como o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (art. 2º, inciso II), o recurso ambiental como sendo a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (art. 2º, inciso IV), e a preservação como o conjunto de métodos, procedimentos e **políticas** que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais. O SNUC tem como objetivos, entre outros, promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (art. 4º, inciso IV), promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento (art. 4º, inciso V), **proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos** (art. 4º, inciso VIII) e proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (art. 4º, inciso XIII). Estabelece que são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos (art. 28). A desafetação ou redução dos limites de uma UC só pode ser feita mediante lei específica (art. 22, § 7º). Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com fundamento no EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de UC do Grupo de Proteção Integral (art. 36). Quando o empreendimento afetar UC específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (art. 36, § 3º). O MMA organizará, manterá, divulgará e colocará à disposição do público interessado um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, que conterá características relevantes, espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos (art. 50 e § 1º e 2º). As UC e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no prazo de até 2 anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei (art. 55).

- Decreto 4.613/03 - Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (revogando o Decreto 2.612/98). Estabelece como competências do CNRH (art. 1º), entre outros: promover a articulação do planejamento de recursos hídricos

com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários (inciso I); arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (inciso II); deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados (inciso III); deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (inciso IV); analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso V); estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inciso VI); aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos (inciso VII); estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso (inciso XI); aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental (inciso XII). Dispõe que o CNRH poderá delegar, ouvido o Comitê de Bacia Hidrográfica respectivo, por prazo determinado, aos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, legalmente constituídas, com autonomia administrativa e financeira, o exercício de funções de competência de Agência de Água, enquanto esta não estiver constituída (parágrafo único do art. 1º). O CNRH é composto (art. 2º, incisos), além dos representantes de órgãos federais, por cinco representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (que serão escolhidos em cada Região Administrativa pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos – cf. § 2º), seis representantes de usuários de recursos hídricos (que serão indicados, respectivamente, por irrigantes, instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica, setor hidroviário, indústrias, e pescadores e usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo – cf. §. 3º) e três representantes de organizações civis de recursos hídricos (que serão indicados pelos comitês, consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, por organizações técnicas de ensino e pesquisa com interesse e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal e por organizações não-governamentais com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal – cf. § 4º).

• **Legislação Correlata aos Recursos Hídricos**

- Lei 4.771/65 - Institui o Código Florestal (alterada pelas Leis 5.106/66, 5.868/72, 5.870/73, 7.803/89, 7.875/89 e 9.985/00 e pela Medida Provisória 2.166-67/01; regulamentada pelos Decretos 1.282/94 e 2.661/98; revoga o Decreto 23.793/34; vide Leis 7.563/86, 8.171/91, 9.437/97 e 9.605/98 e Decretos 1.922/96, 2.119/97 e 2.788/98). Estabelece normas de proteção aos recursos hídricos através da proteção das florestas e demais formas de vegetação natural em áreas

circunvizinhas aos rios e cursos d'água, e define a vegetação de preservação permanente (art. 2º e 3º) e que sua supressão só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (art. 3º, § 1º). Considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural, situadas ao redor dos reservatórios d'água artificiais (art. 2º).

- Lei 6.662/79 - Dispõe sobre a política nacional de irrigação (alterada pela Lei 8.657/93; regulamentada pelo Decreto 89.496/84). Estabelece que a Política Nacional de Irrigação tem como objetivo o aproveitamento racional de recurso de água e solos para a implantação e desenvolvimento da agricultura irrigada, devendo ser atendido, entre outros, a preeminência da função social e utilidade pública do uso da água e solos irrigáveis (art. 1º, inciso I). De acordo com o art. 2º o aproveitamento de águas e solos, para fins de irrigação, será regido por estas disposições, e, no que couber, pela legislação sobre águas. Considera como dever do irrigante, adotar medidas e práticas recomendadas pela administração, para o uso da água, utilização e conservação do solo (art. 26, § 1º, inciso I).
- Lei 7.754/89 - Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios. Nestes locais será constituída uma área denominada Paralelograma de Cobertura Florestal, na qual são vedadas a derrubada de árvores e qualquer forma de desmatamento (art. 2º). Na hipótese em que, antes da vigência desta Lei, tenha havido desmatamento na área do Paralelograma deverá ser imediatamente efetuado o reflorestamento, com espécies vegetais nativas da região (art. 2º, § 1º).
- Lei 8.171/91 - Dispõe sobre a política agrícola (alterada pelas Leis 9.272/96 e 9.712/98; regulamentada pelo Decreto 175/91; vide Leis 8.694/93 e 8.847/94 e Decreto 1.922/96). Estabelece fundamentos, objetivos, ações e instrumentos da política agrícola, em relação ao planejamento das atividades pesqueira e florestal, entre outros (art. 1º) e que as bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais (art. 20). Incluem-se como objetivo desta política proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais (art. 3º, inc. IV).
- Lei 9.427/96 - Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica (alterada pela Lei 9.649/98). Estabelece que a ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, promovendo a articulação com os Estados e o Distrito Federal, para o aproveitamento energético dos cursos de água e a compatibilização com a Política Nacional de Recursos Hídricos (art.2º e parágrafo único)
- Decreto 2.335/97 – Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança. O art. 4º do Anexo I estabelece que compete à ANEEL, entre outros, promover a articulação com os Estados e Distrito Federal para o aproveitamento energético dos cursos de

água e a compatibilização com a Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso XXI), estimular e participar de ações ambientais voltadas para o benefício da sociedade, bem como interagir com o Sistema Nacional de Meio Ambiente em conformidade com a legislação vigente, e atuando de forma harmônica com a Política Nacional de Meio Ambiente (inciso XXV), expedir as outorgas dos direitos de uso dos recursos hídricos para fins de aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, em harmonia com a Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso XXVIII), e cumprir e fazer cumprir o Código de Águas, na área de sua responsabilidade (inciso XXXVII). Ressalta-se que a Lei 9.427/96, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, é anterior a Lei 9.433/97.

- Lei 9.985/00 - Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (altera as Leis 4.771/65, 5.197/67, 6.938/81 e 9.605/98). Define conceitos, de modo a considerar unidade de conservação como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2o, inciso I), a conservação da natureza como o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (art. 2o, inciso II), o recurso ambiental como sendo a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (art. 2o, inciso IV), e a preservação como o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais. O SNUC tem como objetivos, entre outros, promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (art. 4o, inciso IV), promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento (art. 4o, inciso V), proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos (art. 4o, inciso VIII) e proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (art. 4o, inciso XIII). Estabelece que são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos (art. 28). A desafetação ou redução dos limites de uma UC só pode ser feita mediante lei específica (art. 22, § 7o). Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com fundamento no EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de UC do Grupo de Proteção Integral (art. 36). Quando o empreendimento afetar UC específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a

unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (art. 36, § 3º). O MMA organizará, manterá, divulgará e colocará à disposição do público interessado um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, que conterá características relevantes, espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos (art. 50 e § 1º e 2º). As UC e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no prazo de até 2 anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei (art. 55).

• **Legislação Ambiental**

- Lei 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação (alterada pelas Leis 7.804/89, 8.028/90, 9.649/98 e 9.985/00; regulamentada pelos Decretos 97.632/89 e 99.274/90; vide Lei 9.605/98). Estabelece que a Política Nacional do Meio Ambiente visará a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (art. 4º, inc. VI) e que um de seus instrumentos é a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (art. 9º, inc. VI).
- Resolução CONAMA 020/86 - Estabelece a classificação das águas doces, salobras e salinas do território nacional. Estabelece critérios, limites e condições para a classificação e enquadramento dos corpos hídricos de acordo com seu uso preponderante; e as classes destinadas a preservação do equilíbrio natural e proteção das comunidades aquáticas (art. 1º).
- Decreto 99.274/90 - Regulamenta a Lei 6.902/81 e a Lei 6.938/81, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (alterado pela Lei 9.649/98 e pelos Decretos 122/91 e 2.120/97; revoga o Decreto 88.351/83 e outros). Estabelece como infração toda ação ou omissão que importe na inobservância dos preceitos estabelecidos ou na desobediência de caráter normativo dos órgãos ou das autoridades administrativas competentes (art. 33). As multas poderão ter sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade ambiental que aplicou a multa, se obrigar à adoção de medidas específicas para cessar e corrigir a degradação ambiental (art. 42).
- Lei 9.605/98 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (altera a Lei 9.099/95; alterada pela Lei 9.985/00 e pela Medida Provisória 1.949-23/00; regulamentada pelo Decreto 3.179/99; vide Lei 6.453/77). Estabelece os crimes decorrentes de



poluição (art. 54 a 61), tais como: causar poluição de qualquer natureza que resulte em dano à saúde humana e a mortandade de animais (art. 54) ou que cause poluição hídrica que interrompa o abastecimento d'água de uma comunidade (art. 54, § 2º, inc. III). Estabelece, ainda, como crime provocar, pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais, o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras (art. 33).

- Decreto 3.179/99 - dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (regulamenta a Lei 9.605/98). Estabelece que toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente é considerada infração administrativa ambiental e será punida com as sanções do presente diploma legal, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação (art. 1º).

2.4.1.2 Ordenamento Jurídico Estadual que Disciplina a Gestão Hídrica

Em consonância aos relatórios encaminhados à SRH, a legislação estadual foi bipartida em dois grupos, a saber:

- a. Legislação contendo normas que tratam de recursos hídricos;
- b. Legislação ambiental contendo normas que tratam de recursos naturais.

Do mesmo modo tratado na legislação federal, a legislação estadual pode ser esquematizada, em ordem cronológica, da seguinte forma:

Quadro 2.4.4 - Normas estaduais de recursos hídricos

Norma	Ementa
Constituição do Estado da Bahia de 05.10.1989	
Lei 6.812/95	▪ Cria a Secretaria da Cultura e Turismo, introduz modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual (cria a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH).
Lei 6.855/95	▪ Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.
Decreto 6.295/97	▪ Institui o Sistema de Planejamento, Coordenação e Implantação do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia.
Decreto 6.296/97	▪ Dispõe sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos, infração e penalidades.
Lei 7.354/98	▪ Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Trata-se da instância colegiada de caráter deliberativo e de representação, no âmbito estadual da Política Estadual de Recursos Hídricos
Lei nº 8.194/2002	▪ Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia - FERHBA e a reorganização da Superintendência de Recursos Hídricos - SRH e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH
Decreto 8.247/2002	▪ Aprova o Regimento da Superintendência de Recursos Hídricos – SRH.



Norma	Ementa
Lei nº 8.538/2002	▪ Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo e cria a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Quadro 2.4.5 - Normas estaduais ambientais

Norma	Ementa
Lei nº 6.569/94	▪ Dispõe sobre a Política Florestal do Estado da Bahia
Decreto nº 6.785/97	▪ Aprova o Regulamento da Lei 6.569/94, que dispõe sobre a Política Florestal do Estado da Bahia.
Lei nº 7.799/01	▪ Institui a Política Ambiental de Administração dos Recursos Ambientais
Decreto nº 7.967/01	▪ Aprova o Regulamento da Lei 7.799/01, que instituiu a Política Estadual de Recursos Ambientais.
Decreto nº 8.169/02	▪ Altera dispositivos do Regulamento da Lei 7.799/01

Do conteúdo das normas estaduais extrai-se:

- **Legislação contendo normas sobre recursos hídricos:**

- Constituição do Estado da Bahia de 05.10.1989. Disciplina no Capítulo V – Da Política Hídrica e Mineral – os princípios modernos e prescrições de gestão dos recursos hídricos, entre eles: que a política hídrica a ser implementada pelo Poder Público deverá ser descentralizada, participativa e integrada, em relação aos demais recursos naturais, que os usos da água serão múltiplos, e priorizarão o abastecimento da população, que serão instituídos mecanismos de concessão, permissão e autorização para o uso da água, que será estabelecido um rigoroso controle dos impactos negativos no aproveitamento dos recursos hídricos, e será institucionalizado o Plano Estadual de Recursos Hídricos.
- Ao longo da Constituição destacam-se vários preceitos voltados para a gestão dos recursos hídricos, tais como: que as águas superficiais ou subterrâneas, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obras da União, constituem patrimônio do Estado (art. 7, incisos II, III e IV); que compete do Estado registrar, acompanhar, fiscalizar as concessões de exploração de recursos hídricos (art. 11, inciso VII); a harmonização das políticas fundiárias e agrícolas com a conservação da natureza, particularizando a defesa dos recursos hídricos (art. 173); a política hídrica obedecerá aos princípios de ser descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais, propiciando o uso múltiplo das águas, instituindo mecanismos de concessão, permissão e autorização para o uso da água sob jurisdição estadual (art. 198, incisos I, V e VI); a instituição do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH, orientado para a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas,



aproveitamento múltiplo das águas, a proteção dos recursos hídricos para evitar seu comprometimento (quantitativo e qualitativo), e o futuro controle rigoroso dos impactos ambientais adversos (art. 199, incisos I a V); que a utilização dos recursos hídricos será objeto de cobrança, segundo a dimensão dos usos, as peculiaridades da bacia hidrográfica e as condições sócio-econômicas dos usuários (art. 200, incisos I, II e IV); que o Estado realizará o registro, acompanhamento e exploração dos recursos hídricos (art. 201); que a exploração dos recursos hídricos não poderá comprometer a preservação do patrimônio natural, inclusive quanto às águas, sob pena de responsabilidade, na forma de lei (§ único do art. 202); que nas áreas situadas nas proximidades dos rios perenes, barragens, lagos e mananciais, o Estado dará prioridade aos aproveitamentos hídricos em irrigação e eletrificação rural (art. 203); que os lagos, manguezais, áreas estuarinas, áreas de proteção de nascentes e margens de rios, constituem espaços de preservação permanente (art. 215, incisos I a VI – vide Decreto nº 6.785/97); que constituem patrimônio estadual, e devem ser manejados de modo adequado, os vales e veredas dos afluentes da margem esquerda do rio São Francisco e os vales dos rios Paraguaçu e de Contas (art. 216, incisos VI e VII).

- Finalizando no art. 54 do Ato das Disposições Transitórias determina-se o prazo de um ano para o Executivo encaminhar ao Legislativo o projeto de lei instituindo o Plano Estadual de Recursos Hídricos.
- Lei 6.812/95 - Cria a Secretaria da Cultura e Turismo, introduz modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Cria a Superintendência de Recursos Hídricos, sob a forma de autarquia, vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, com a finalidade de desenvolver e executar projetos, políticas públicas, medidas e providências relativas à disciplina, uso e gestão dos recursos hídricos do Estado (art. 4º, inciso II).
- Lei 6.855/95 - Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Esta lei é anterior a Lei 9.433/97 e, portanto, deverá ser analisada à luz do que dispõe a lei federal. O que com esta não conflitar permanece válido e eficaz. Para os fins de planejamento e gerenciamento da utilização dos recursos hídricos do Estado, considera que cada bacia hidrográfica do seu território constitui uma unidade físico-territorial básica (§ único do art. 2º). O órgão gestor dos recursos hídricos do Estado será a Superintendência de Recursos Hídricos, autarquia integrante da administração indireta da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação (art.5º), ao qual compete (art. 6º), entre outros: promover estudos visando a elaboração de inventários de necessidade de água, características do meio hidrográfico do Estado, evolução da qualidade da água e pesquisa de inovações tecnológicas (inciso I); implantar e manter banco de dados sobre os recursos hídricos do Estado (inciso II); controlar, proteger e recuperar os recursos hídricos nas bacias hidrográficas do Estado (inciso VIII); fazer cumprir as disposições legais relativas à utilização, ao desenvolvimento e à conservação dos recursos hídricos do Estado (inciso X); elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Recursos Hídricos (inciso XI); exercer o poder de polícia relativo aos recursos hídricos do Estado (inciso XIII);

exercer o controle do uso da água, bem como proceder à correção de atividades degradantes dos recursos superficiais e subterrâneos do Estado (inciso XIV); analisar e instituir as solicitações de outorga do uso da água (inciso XV).

- Entretanto, **algumas competências da SRH ficam prejudicadas, ante os dispositivos legais federais**. Assim, o inciso IV, que dispõe sobre *elaborar e propor ao secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação estudos visando a fixação de critérios e normas quanto à permissão e uso, cobrança e outras providências relacionadas à utilização racional dos recursos hídricos*, é incompatível, uma vez que aos Comitês de Bacia caberá estabelecer os mecanismos de cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos, a partir da proposição de valores elaborada pelas Agências de Águas.

O inciso VII, que dispõe sobre *propor veto às intervenções nas respectivas bacias, julgadas incompatíveis com a Política Estadual de Recursos Hídricos ou com o uso racional das águas, acionando os órgãos competentes*, fere o princípio da descentralização das tomadas de decisão de cada Comitê de Bacia, instituído pela Lei 9.433/97.

Por último, o inciso XVI, que dispõe sobre *resolver, em primeira instância, as questões decorrentes do uso dos recursos hídricos do Estado*, é incompatível com a Lei 9.433/97, uma vez que a competência para arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos é dos **Comitês de Bacias** (art.38, inciso II, da Lei 9.433/97). À luz da hermenêutica jurídica, este dispositivo perde a validade, mantendo-se todos os outros dispositivos da lei que não contrariem a repartição de competências estabelecidas pela Carta Magna de 1988.

Com relação às Regiões Administrativas da Água - R.A.A, previstas no art. 8º, as mesmas, a despeito do nome jurídico, poderiam ser aproveitadas como as agências de águas estabelecidas na lei federal, uma vez estão a obedecer ao princípio da descentralização pretendido pela lei federal. No entanto com o disposto no Decreto 6.296/97 as RAA's passaram à divisão administrativa da SRH.

- Decreto 6.295/97 - Institui o Sistema de Planejamento, Coordenação e Implantação do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia. Ou SISPLAC, do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia – PGRH, é composto pelo Conselho Interinstitucional do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos – CIRH e pelo Comitê Coordenador – COREH (art. 2o). O CIRH, por sua vez, é integrado pelas Secretarias Estaduais de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, do Planejamento, Ciência e Tecnologia e da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (art. 3o), podendo integrar outras, quando as decisões envolverem ações de responsabilidade das respectivas áreas de atuação (art.3o, § único). Estabelece que compete ao CIRH (art. 4o), apreciar e encaminhar ao Governador as propostas e assuntos que dependam de sua decisão(inciso I), aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH e encaminhá-lo ao Governador do Estado (inciso II), criar, por solicitação do COREH, grupos técnicos de trabalho especializados ou regionais, com a participação das entidades executoras, para fins de coordenação e

acompanhamento das atividades do PGRH (inciso IV), articular-se com outras Secretarias de Estado para harmonização das políticas e compatibilização de programas e projetos relacionados com recursos hídricos, meio ambiente, saúde, recreação, turismo e outros (inciso V) e articular-se com a União, em especial, com o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, com o Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretarias de outros Estados, para ações conjuntas ou compatibilização do PGRH com programas federais de recursos hídricos e saneamento (inciso VI). O Comitê Coordenador – COREH é composto (art. 6º) pelo Diretor Geral da Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, ou seu representante, que o coordenará (inciso I), pelo Diretor-Presidente da Companhia de Engenharia Rural da Bahia S.A. - CERB, ou seu representante (inciso II), pelo Diretor Geral do Centro de Recursos Ambientais - CRA, ou seu representante (inciso III), pelo Diretor-Presidente da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. - EMBASA, ou seu representante (inciso IV), pelo Coordenador da Coordenação de Irrigação - CIR, ou seu representante (inciso V), pelo Diretor do Departamento de Desenvolvimento Florestal - DDF, ou seu representante (inciso VI), podendo participar representantes de outros órgãos e entidades, quando receberem responsabilidades executivas, ouvidos os respectivos Secretários a que estiverem subordinados (§ único do art. 6º). Compete ao COREH (art. 7º) coordenar as ações das entidades executoras do PGRH (inciso I), elaborar, acompanhar, supervisionar e atualizar o Plano de Implementação do PGRH (inciso II), podendo articular-se, após autorizado pelo CIRH, com entidades federais atuantes em recursos hídricos, saneamento, irrigação e meio ambiente, para integração das ações, em especial, com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF, Departamento Nacional de Obras contra Secas - DNOCS, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e Instituto Nacional de Meteorologia – INMET (§ único do art. 7º).

- Decreto 6.296/97 - Dispõe sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos, infração e penalidades. Estabelece que sujeitam-se às normas deste regulamento as águas do domínio do Estado, definidas no art. 7º, inciso IV, da Constituição Estadual, assim como as águas de domínio federal situadas no território estadual, quando ocorrer delegação do Poder Executivo Federal ao Estado da Bahia, conforme previsto no § 1º, do art. 13, da Lei Federal n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (art. 2º). Dispõe que depende da outorga de direitos de uso o uso das águas de domínio público estadual (art. 4º). A implantação, ampliação e alteração de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, bem como a execução de obras ou serviços que alterem o seu regime, quantidade ou qualidade, dependerão de prévia outorga (art. 5º). Estabelece os casos de dispensa de outorgas (art. 6º), não implicando tal fato na inexistência de controle e fiscalização no interesse público e na conciliação de conflitos sempre que as derivações insignificantes possam interferir umas nas outras (§ único do art. 6º).

Disciplina que as outorgas serão expedidas segundo uma ordem de prioridade, que poderá ser alterada e ajustada às peculiaridades das bacias hidrográficas (art. 10), qual seja, o abastecimento humano e animal (inciso I), a irrigação (inciso II),

o abastecimento agro-industrial (inciso III), abastecimento industrial (inciso IV), a aquicultura (inciso V), a mineração (inciso VI), o lançamento de efluentes (inciso VII). Já a prioridade do uso de recursos hídricos para aproveitamento energético será estabelecida mediante articulação com os órgãos ou entidades competentes nos termos das Leis Federais nos 9.427/96 e 9.433/97 (§ único do art. 10).

As outorgas do direito de uso da água serão expedidas pela Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação e pela Superintendência de Recursos Hídricos, mediante portarias específicas publicadas no Diário Oficial do Estado (art. 12), e especifica alguns dos critérios técnicos a serem atendidos na análise dos pedidos de outorga, que serão fixados em portaria do Diretor Geral da SRH (art. 15).

Divide as Bacias Hidrográficas do Estado em 10 Regiões Administrativas da Água - RAA's (art. 16), cabendo à SRH implantar outras, à medida que se avolumem as demandas dos recursos hídricos, nas áreas de influência (§ único). O decreto não é claro a respeito da natureza jurídica dessas Regiões. Mas referem-se à desconcentração da SRH, uma vez que possuem atribuições implícitas de sua competência: cadastrar os usuários da água na região sob sua jurisdição (art. 17, inciso I); fiscalizar os usos da água (art. 17, inciso II); exercer a fiscalização das atividades que possam alterar a quantidade, a qualidade ou o regime das águas, juntamente com outros órgãos ou entidades vinculados ao meio ambiente e recursos naturais, como nos casos de uso de defensivos agrícolas, devastação de matas ciliares, atividades inadequadas de produção de cerâmica, entre outras (art. 17, inciso III); fiscalizar o atendimento das condições e critérios estabelecidos nos atos de outorga, assim como os procedimentos constantes dos respectivos processos (art. 17, inciso IV); instruir e preparar processos de outorga, submetendo-os às unidades competentes da SRH (art. 17, inciso V); estimular a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas ou de associações de usuários a nível regional, participando dos mesmos, na condição de representante da SRH (art. 17, inciso VI). Destaca-se a atribuição para dirimir conflitos eventualmente existentes entre usuários dos recursos hídricos, quando não resolvidos ao nível dos comitês ou associações (art. 17, inciso VII), ou seja, funcionar como 2ª instância de análise de conflitos, havendo aí uma delegação implícita na legislação para as RAA's desempenharem essas funções. Esta desconcentração administrativa possibilita tomadas de decisão mais ágeis, uma vez que as RAA's encontram-se mais próximas dos conflitos.

- Lei 7.354/98 - Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Trata-se da instância colegiada de caráter deliberativo e de representação, no âmbito estadual da Política Estadual de Recursos Hídricos. Suas competências são (art. 1o): deliberar sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e a sua revisão (inciso I); apreciar relatórios de acompanhamento e avaliação da execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos (inciso II); promover a articulação dos órgãos e entidades do Estado, com vistas à harmonização das políticas e compatibilização de projetos e programas relacionados com recursos hídricos (inciso III); representar o Estado da Bahia junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos

(inciso IV); decidir, em última instância administrativa, os conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos (inciso V).

- Lei 8.194/2002 - Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia - FERHBA e a reorganização da Superintendência de Recursos Hídricos - SRH e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH. Este fundo tem por objetivo dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e às ações nela previstas, no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos Diretores de Recursos Hídricos das bacias hidrográficas (art. 1º). É estabelecido que constituem recursos do FERHBA (art. 2º): o produto da cobrança pelo uso das águas do domínio do Estado da Bahia (inciso I); os provenientes da participação do Estado no resultado da exploração de recursos naturais ou na compensação financeira, mencionada no art. 20, § 1º da Constituição Federal, em até 20 % do percentual estabelecido no inciso III, do art. 1º, da Lei Estadual nº 7.940/01; doações e outros recursos eventuais (inciso III). Atribui à Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, criada pela Lei nº 6.812/95, autarquia vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura, a finalidade de desenvolver e executar projetos, políticas públicas, medidas e providências relativas à disciplina, ao uso e à gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do domínio do Estado da Bahia (art. 5º), competindo-lhe: participar da formulação da política estadual de recursos hídricos (inciso I); efetuar a cobrança pela utilização das águas superficiais e subterrâneas de quaisquer mananciais e açudes sob sua administração e do domínio do Estado, na forma prevista em regulamento (inciso II); elaborar e manter atualizados o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos Diretores de Recursos Hídricos - PDRHs das bacias hidrográficas, supervisionando a sua execução (inciso III); controlar o uso e o aproveitamento dos recursos hídricos do domínio do Estado, zelando pela aplicação da legislação pertinente (inciso IV); exercer o poder de polícia administrativa no cumprimento da legislação relativa à utilização das águas do domínio estadual e aplicar as respectivas sanções (inciso V); exercer a gestão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia - FERHBA, criado por esta Lei (inciso VI); outorgar o direito de uso dos recursos hídricos do domínio do Estado (inciso VII); implantar, gerir e operar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos - SIRH (inciso VIII); fomentar a organização e o funcionamento de organismos de bacias hidrográficas e entidades civis de recursos hídricos (inciso X); articular-se com os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA, visando a permanente integração dos planos, programas, projetos e atividades da SRH com a Política Ambiental do Estado (inciso XIV); gerir os recursos hídricos estaduais e as Regiões Administrativas da Água – RAA, supervisionando, coordenando e avaliando suas atividades (inciso XV); elaborar e manter atualizado o cadastro de usuários da água do domínio do Estado da Bahia (inciso XXI).

Destaca-se que a competência da SRH prevista no inciso II, referente a efetuar a cobrança pela utilização das águas superficiais e subterrâneas de quaisquer mananciais e açudes sob sua administração e do domínio do Estado, na forma prevista em regulamento, encontra-se frontalmente em dissonância com o disposto no art. 44, inciso III, da Lei 9.433/97, que disciplina caberem às Agências de Águas a efetivação pela cobrança dos direitos de uso de recursos hídricos.

Dessa forma, este dispositivo deve ter sua aplicação prejudicada, face à prevalência da norma federal sobre a matéria.

Já com relação ao inciso XXI, a competência da SRH para elaborar e manter atualizado o cadastro de usuário da água do domínio do Estado da Bahia, deve ser entendida como paralela à manutenção de cadastro a ser efetuado pelas Agências de Águas, conforme disposto na lei federal. Por ser uma atividade meramente administrativa, não enseja conflitos a existência de dois cadastros de usuários, considerando até que os cadastros das Agências serão restritos às suas áreas de atuação, e o da SRH mais amplos (abarcando todos aqueles).

Esta lei disciplina novas competências do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, órgão deliberativo, normativo e de representação da Política Estadual de Recursos Hídricos (art. 11), entre elas: formular a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelecendo diretrizes, normas e medidas necessárias à manutenção da quantidade e qualidade da água (inciso I); aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas alterações (inciso II); aprovar os critérios para aplicação de recursos do FERHBA em estudos, projetos, obras e equipamentos de comprovada viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental, para proteger e tornar recursos hídricos disponíveis e aproveitáveis, incluídos os casos de aplicação total ou parcialmente subvencionadas (inciso III); aprovar o plano anual de aplicação dos recursos do FERHBA (inciso IV); aprovar critérios para cobrança pela utilização dos recursos hídricos estaduais, inclusive pelo lançamento de efluentes (inciso V); aprovar o enquadramento dos corpos de água do domínio estadual, com base nos usos preponderantes (inciso VI); decidir, em última instância administrativa, os conflitos sobre usos das águas e os recursos interpostos, quanto à aplicação de multas e sanções, conforme dispuser o regulamento (inciso VII); promover a articulação entre os órgãos e entidades estaduais, com vistas à harmonização das políticas e compatibilização de projetos e programas relacionados aos recursos hídricos (inciso X); acompanhar o funcionamento do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos (inciso XI); aprovar medidas estabelecidas para a proteção dos corpos de água superficiais e subterrâneos (inciso XII); estabelecer regime especial, temporário ou definitivo, para a exploração de determinado corpo de água (inciso XIII)

- Decreto 8.247/02 - Aprova o Regimento da Superintendência de Recursos Hídricos – SRH. **Revoga o Decreto 4.082/95.** Estabelece que a A SRH tem por finalidade elaborar, desenvolver projetos e executar políticas públicas, medidas e providências relativas à disciplina, ao uso e à gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do domínio do Estado da Bahia, competindo-lhe (art. 2º), entre outras: participar da formulação da política estadual de recursos hídricos (inciso I); elaborar e manter atualizados o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos Diretores de Recursos Hídricos - PDRH das bacias hidrográficas, supervisionando a sua execução (inciso III); exercer o poder de polícia administrativa no cumprimento da legislação relativa à utilização das águas do domínio estadual e aplicar as respectivas sanções (inciso V); outorgar o direito de uso dos recursos hídricos do domínio do Estado (inciso VII); implantar, gerir e operar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – SIRH (inciso VIII);

exercer a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH (inciso IX); fomentar a organização e o funcionamento de organismos de bacias hidrográficas e de entidades civis de recursos hídricos (inciso X); apoiar o desenvolvimento de tecnologias e a capacitação de recursos humanos para o fortalecimento da gestão dos recursos hídricos, com vistas ao seu uso racional, proteção e conservação (inciso XII); e articular-se com os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais - SEARA, visando à permanente integração dos planos, programas, projetos e atividades da SRH com a Política Ambiental do Estado (inciso XIV).

- Lei nº 8.538/2002 - Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e cria a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

• Legislação ambiental

- Lei 6.569/94 - Dispõe sobre a política florestal no Estado da Bahia. Estabelece que as florestas existentes no território do Estado da Bahia e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade ao meio ambiente e às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do Estado, observando-se o direito de propriedade com as limitações que a legislação em geral e, especialmente, esta Lei estabelecem (art, 1º). Dispõe que a política florestal do Estado tem por objetivo (art.3º), entre outros, promover a conservação dos recursos hídricos (inciso IX), sendo criado pelo Poder Executivo mecanismos de fomento ao florestamento e reflorestamento, objetivando complementação a programas de conservação do solo e dos recursos hídricos, regeneração ou recomposição de áreas degradadas, para incremento do potencial florestal do Estado, bem como a minimização da erosão e o assoreamento de cursos de água e reservas hídricas naturais ou artificiais (art. 4º, inciso I, alínea c).
- Decreto 6.785/97 - Aprova o Regulamento da Lei 6.569, de 17 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Florestal do Estado da Bahia. Consideram-se de preservação permanente, no Estado da Bahia, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas (art. 4º), entre outros locais: ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, desde o seu nível mais alto, em cada margem, cuja largura mínima, medida horizontalmente, seja de 30 (trinta) metros, para curso d'água com menos de 10 (dez) metros de largura, ou 50 (cinquenta) metros, para curso d'água de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura ou 100 (cem) metros, para curso d'água de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura ou 200 (duzentos) metros, para curso d'água de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura ou 500 (quinhentos) metros, para curso d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros (inciso II); ao redor das lagoas ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, desde o seu nível mais alto, em faixa marginal, cuja largura mínima, medida horizontalmente, seja de 30 (trinta) metros, para os que estejam situados em áreas urbanas ou 100 (cem) metros, para os que estejam em área rural, exceto os corpos d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros ou 200 (duzentos) metros, para as represas hidrelétricas (inciso III); nas nascentes, ainda



que intermitentes e nos chamados “olhos d’água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros ao seu redor, de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia de drenagem contribuinte (inciso IV).

- Lei nº 7.799, de 07.02.2001. Institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, reestruturando o sistema SEARA e seus subsistemas. No seu Art. 73, a Lei revoga expressamente a Lei de organização gestonária precedente, de nº 3.858/80.
- Decreto nº 7.967, de 05.06.2001. Aprova o Regulamento da Lei 7.799/01, que instituiu a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais. No seu art. 3º, revoga expressamente os Decretos 7.639/99, 7.687/99 e 7.890/2001.
- Decreto nº 8.169, de 22.02.2002, que altera os dispositivos nº 68, 172, 175, 178 e 204 do Decreto 7.967, regulatório da Lei 7.799/2001.

2.4.2 Matriz Institucional

As leis e decretos examinados anteriormente, na Matriz Jurídica, deverão ser aqui interpretados sob 3 enfoques diferentes:

- considerando os recursos hídricos como uma espécie do gênero recursos ambientais;
- o enfoque colocado no tempo, considerando a legislação hídrica antes e após a Lei Federal nº 9.433/97;
- separando aquilo que é da órbita da gestão hídrica estadual do que é pertinente à gestão propriamente federal – sem prejuízo do exame das condições que podem aconselhar uma gestão mista, em parceria, ou uma gestão delegada.

Começando-se pela mistura da espécie com o gênero. Durante longa escala de tempo, a legislação que abrigou e institucionalizou a gestão hídrica, no Estado da Bahia, era substancialmente “ambientalista”.²³

Já em 1973, a Lei nº 3.163 criava o CEPRAM – Conselho Estadual de Proteção Ambiental, uma unidade organizacional avançada em termos de administração de recursos naturais, inclusive na faixa de recursos hídricos. Vinte anos depois, em 1993, ante as novas dimensões da problemática ambiental e do próprio conhecimento que se passava a ter dos requisitos para removê-la, a Lei nº 6.529 (agora com amparo na Carta Constitucional estadual de 1989), acolheu a transformação do CEPRAM, para reinstituí-lo como

²³ A mistura era generalizada, nacionalmente; e em muitos aspectos, ainda o é. A despeito da legislação federal estar tentando desfazê-la, mediante a edição de leis específicas sobre recursos hídricos, leis específicas sobre recursos florestais, sobre proteção aos sistemas climáticos e biológicos naturais, biodiversidade e patrimônio genético, leis de reserva física de desenvolvimento sustentável (áreas de populações tradicionais ou de etnias indígenas), ainda não se conseguiu estabelecer marcos divisórios consensuais, não sujeitos a contestações, entre as parcelas e o todo. Afinal, a definição de meio ambiente diz que ele é a sinergia de componentes físicos, bióticos e antrópicos. Daí que as separações estabelecidas, por exemplo, na Constituição de 88, para distinguir e identificar aquilo que, em termos de competência gestonária, é aplicável às águas (espécie de recurso natural) e o que é aplicável ao meio ambiente (gênero), não se mostram convincentes.

Conselho Estadual do Meio Ambiente, organismo supremo do sistema, um colegiado com poderes normativos e deliberativos, de representação tripartite e paritária do Poder Público, de entidades ambientalistas e da sociedade civil organizada.

Em 1982, a criação do SEARA – Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, entidade de gestão que posteriormente seria subordinada ao CEPRAM, instituído pela Lei nº 3.858, e regulamentado pelo Decreto nº 28.687 (fev.1982), veio ampliar o quadro gerencial pioneiro.

A lei que instituiu o SEARA trazia, em termos muito claros e objetivos, uma concepção consensual na sua época: a fusão das abordagens dos recursos hídricos com as questões ambientais em geral. Seu artigo 2º e § Único incluíam no conceito de meio ambiente, para os efeitos de lei, “as águas interiores e costeiras, superficiais e subterrâneas, e o mar territorial”.

Com a mesma tônica, o Decreto que a regulamentou trazia, no seu corpo, o Cap. III totalmente dedicado à gestão dos recursos hídricos. Nos seus 24 artigos, definia os usos legítimos e ilegítimos da água, critérios de concessão ou autorização para derivações, controles de qualidade, lançamento de efluentes (inclusive padrões de devolução ao leito original). Com vistas aos controles de gestão, classificava as águas interiores em 13 bacias hidrográficas, uma classificação até hoje, sob muitos aspectos, admitida como válida.

No propósito de compor um “sistema” de gestão hídrica, a Superintendência dos Recursos Hídricos – SRH, entidade estruturada na Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), foi colocada como um dos organismos Executores Centrais do SEARA, por sua vez estruturado na Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). Era uma combinação de estruturas, e, em que pese a duplicidade de subordinação e obediência hierárquica, as inter-relações horizontais entre os dois sub-sistemas deixavam-nos satisfatoriamente harmonizados entre si.

Como Órgãos Colaboradores, a legislação arrolava as organizações da sociedade civil de interesse público, assim definidas em legislação específica, ou aquelas que desenvolvem ou possam desenvolver ações na área ambiental. A mesma Lei 3.858/80 instituiu o FERFA – Fundo Especial de Recursos Financeiros destinado a custear a execução dos programas comprometidos com o meio ambiente.

Quando foi emitido, em 11/02/82, o Decreto que regulamentou a Lei nº 3.858/80, seu texto incluiu a definição de funções para o então CRA – Conselho de Recursos Ambientais, criado nos termos da Lei Delegada nº 21, de 07/04/81. Essa autarquia foi ainda objeto de duas “atualizações” ou reestruturação em seu perfil gestor: (a) pela Lei nº 6.529/93 e (b) pela Lei ambiental nº 7.799/2001, inclusive para se transformar em Centro de Recursos Ambientais.

Foi a Lei nº 6.855, de 12.05.95, que veio reger a separação entre a espécie e o gênero – distinguindo a gestão dos recursos hídricos da gestão dos recursos ambientais como um todo. A lei é específica sobre recursos hídricos; define o escopo e as diretrizes da política estadual nesse campo de recursos naturais, orienta para o regime da outorga dos direitos de uso da água e para a cobrança desse uso, determina a elaboração do PERH-BA –



Plano Estadual de Recursos Hídricos, a par de outras definições básicas sobre a política hídrica.

No mesmo ano, a Lei nº 6.812/95 criou a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, autarquia (que tomou o lugar da ex-Secretaria de Recursos Hídricos e Irrigação) vinculada à SEINFRA. Logo, também pela via do decreto nº 4.082 (27.03.95), foi a SRH objeto de regulamentação. Recentemente, a Lei nº 8.194, de 21.01.02, pelos seus artigos do 5º ao 11º, e respectivos incisos e parágrafos, reestruturou a autarquia, e um Decreto, de nº 8.247/2002, aprovou o regulamento da entidade. As questões relativas à SRH, serão retornadas mais adiante.

Dado que a elaboração da Lei Federal da Nova Política Nacional de Águas, para ser concluída e editada, ocupou os anos 1990/97 – desde o Decreto 99.400/90, que instituiu o Grupo de Trabalho do qual se originou o Anteprojeto da Lei, passando pelos trâmites do Congresso Nacional, inclusive em fóruns de discussão com técnicos e comunidades setoriais interessadas – muitas das matérias que nela vieram a ser consagradas foram antecipadamente incorporadas às legislações estaduais (da Bahia, do Ceará, de São Paulo, Rio Grande do Sul, etc.), com as devidas adequações. Um pouco por isso, a Lei nº 6.855/95, só em alguns pontos quebrou sua harmonia com a lei federal superveniente.

Quebrou-a, por exemplo, na definição do perfil organizacional do “sistema” que deverá administrar a política e os usos da água, nos seus diversos escalões, notadamente no tocante às funções, à organização e à composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A Professora Alice Gonzalez Borges interpretou assim essa desarmonia: “Há uma ligeira discrepância da lei estadual baiana, entretanto, com a legislação federal que lhe sobreveio, quanto ao papel dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Na legislação estadual, previa-se a figura dos Comitês de Bacia Hidrográfica como uma forma de organização dos usuários, a ser incentivada pelo Órgão Gestor (art. 6º, inciso XVII), destinando-se a discutir e propor sugestões de interesse das respectivas bacias”.²⁴

Entende-se que, ao invés de “ligeira”, no sentido de superficial, de pouca significação, a discrepância é capital; porque o texto da lei estadual, nesse inciso, destrói totalmente a noção de “participação” que ela própria, essa lei, e a Constituição estadual de 89, estabeleceram como obrigatória. Apesar dessa questão ter sido discutida no Diagnóstico do ordenamento jurídico estadual-federal, pretende-se voltar a ela, em texto específico sobre a organização das Regiões Administrativas de Água - RAAs.

Sucedendo à Lei federal nº 9.433/97, e procurando coexistir com ela sem incompatibilidades, diversas leis estaduais foram editadas no campo da gestão dos recursos hídricos, ampliando, diversificando, também tornando mais complexa, a organização institucional dedicada a essa gestão.

Dentre elas, o Decreto 6.295/97, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento, Coordenação e Implantação do Projeto de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SISPLAC, merece uma atenção especial, devido à duplicidade, ou à combinação de

²⁴ Borges, Alice Gonzalez, “Reflexões Sobre a Gestão dos Recursos Hídricos no Estado da Bahia”, Rev. Direito Administrativo, julho-setembro de 1998.

estruturas em que ele se assenta. O Decreto institui o “sistema” gerencial – que vai do planejamento à implantação – de um projeto negociado com o Banco Mundial, obviamente dentro das regras de procedimento que essa entidade internacional estabelece. Note-se: cria-se um “sistema” (SISPLAC) que é específico do feitio e da operacionalização de um “projeto” (PGRH) de gestão hídrica financiado pelo BIRD, acomodado, portanto, aos modelos e rotinas de operação desse organismo multilateral de crédito. Simultaneamente, cria-se o Comitê Coordenador – COREH, colegiado de coordenação técnica do PGRH, e o CIRH, um Conselho Interinstitucional do mesmo PGRH.

O que resultou desse fluxo emissor de normas jurídicas vai configurado no diagrama da Macro-estrutura institucional “aberta” da política e da gestão da água (figura 2.4.1). Denomina-se de “aberta”, quase informal, posto que, conquanto todas reportadas à gestão hídrica, são muitas as variáveis organizacionais envolvidas, e espelhadas no diagrama.

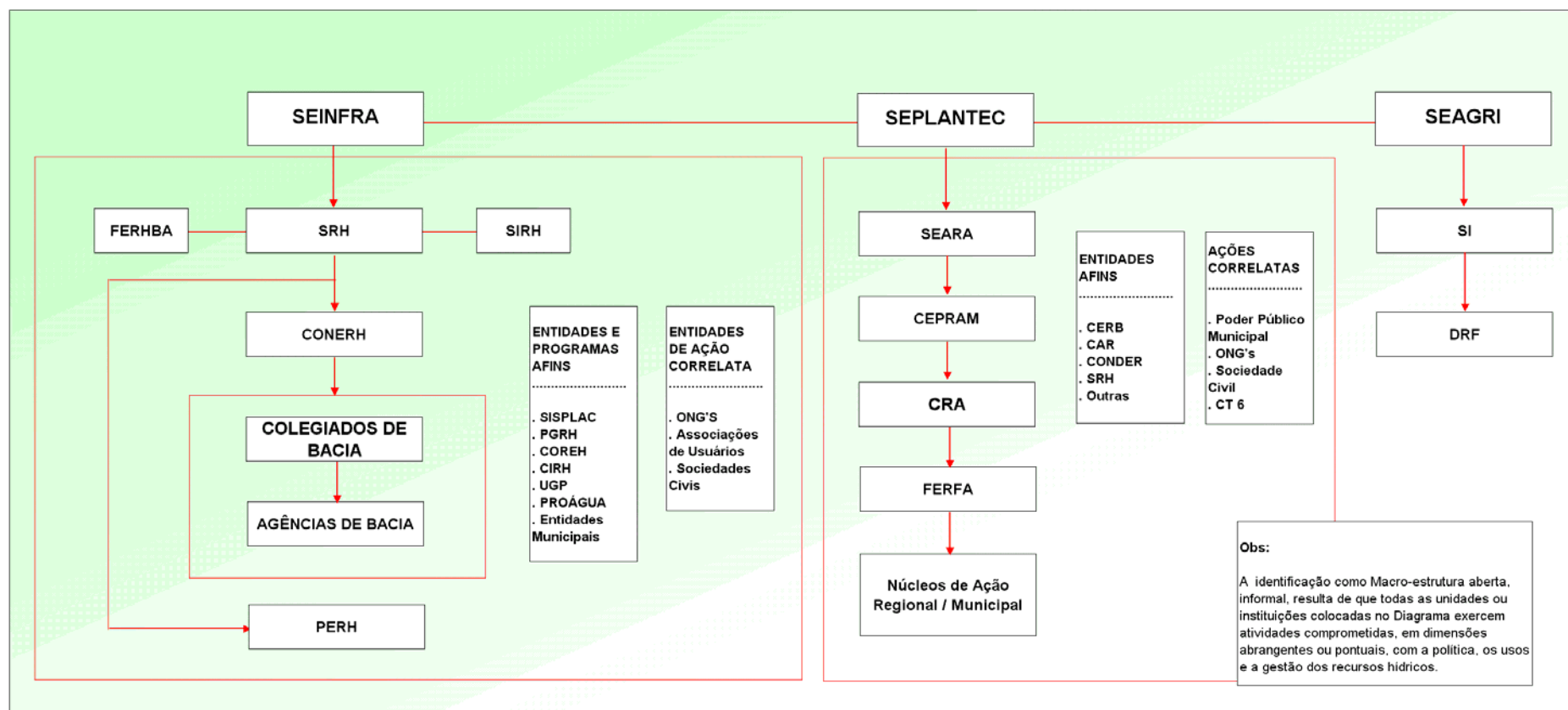


Figura 2.4.1 – Macro-estrutura Institucional “Aberta” da Política e Gestão da Água

Nada de definitivamente incurável a condenar nessa modelagem organizacional matricial em que diferentes formas de estrutura, ou linhas de contribuição, são utilizadas simultaneamente para atender a um objetivo-chave, mantendo relações horizontais entre elas, como é o caso das unidades organizacionais alocadas na SEINFRA/SEPLANTEC/SEAGRI. Portanto, nada também a condenar na institucionalização de um “sistema”, o SISPLAC, comprometido com a execução do programa de investimentos sustentado em recursos do BIRD.

Ao relatar, em uma Comissão da Câmara Federal, o projeto de lei nº 2.249-A/91 (do qual se originou a Lei 9.433/97), o deputado Aroldo Cedraz, da Bahia, apontou a tradição brasileira de operar uma política de águas descoordenada, uma gestão separada para cada tipo de usuário, - irrigação, abastecimento domiciliar ou industrial, saneamento, geração de energia elétrica – envolvendo agentes múltiplos, às vezes com objetivos e responsabilidades conflitantes. Cada um visualiza uma única função e um único uso para a água, de acordo com os seus interesses e necessidades.

“Nosso ordenamento jurídico também não estimula a integração da gestão. O Código de Águas e a própria Constituição Federal atribuem o domínio das águas de superfície em função exclusivamente das características do curso de água, ignorando o fato de este pertencer a uma realidade geográfica mais ampla e abrangente, a bacia hidrográfica, da qual não pode ser dissociado. O resultado é a existência, em uma única unidade geográfica, de domínios diversos para a água”²⁵.

São reflexões que se reportam à essencialidade de distinguir o PGRH, e com ele o SISPLAC, o CIRH ou o COREH, da política estadual e gerenciamento dos recursos hídricos estabelecida na Lei 6.855/95 e, complementarmente, na Lei Federal 9.433/97; inclusive para preservar a autoridade e a funcionalidade do PERH-BA como instrumento central dessa política.

Aliás, uma prescrição contida no inciso II, do art. 11, da Lei Estadual nº 8.194/2002 trouxe, nesse sentido, um avanço significativo. Com o seu “revogam-se as disposições em contrário”, essa lei retirou do SISPLAC, ou mais diretamente da competência do Conselho Interinstitucional do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos – CIRH, a função de “aprovar o PERH-BA e encaminhá-lo ao Governador do Estado” (art. 4º, inciso II, do Decreto 6.295/97); tal competência passa expressamente ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH. Sob esse aspecto, cessou também a subordinação do PERH-BA a uma instância deliberativa comprometida com as praxes de uma entidade internacional certamente respeitável, mas cujo foco decisório não se prende à política de águas, mas à mecânica das aplicações financeiras.

Além disso, dentre as competências que o Decreto 6.295/97 conferiu ao CIRH e ao COREH (unidades de gestão associadas ao sistema PGRH), figuram algumas que podem criar gargalos ou embaraços à operacionalidade do aparelho de gestão da SRH. É o caso da autorização, conferida pelo Decreto ao COREH, via respaldo do CIRH, para articular-se com entidades federais atuantes em recursos hídricos nas áreas da bacia hidrográfica do

²⁵ CEDRAZ, Aroldo, Relatório do Projeto de Lei nº 2.249-A/91, pg. 97, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Câmara dos Deputados, Brasília, maio de 1996.

Rio São Francisco; inclusive com vistas à integração de ações (dentro do espaço de atuação do projeto financiado pelo BIRD) com a CODEVASF, o DNOCS, a ANEEL e o INMET nos empreendimentos vinculados à irrigação, meio ambiente e outros.

A bacia do Rio São Francisco, com suas águas de domínio federal, é um dos focos de criticidade que se apresentam à elaboração do PERH. Os problemas de competência em termos de gestão hídrica, que ali terão de ser enfrentados, deixam nítido o seu distanciamento ou a sua incompatibilidade em relação aos assuntos da pauta do PGRH. Somente a SRH, fazendo valer a sua capacidade técnico-organizacional e seu poder institucional, poderá desempenhar esse papel de articulação e interinstitucionalização (parcerias, delegações, etc.) do aparelho gestor na região.

2.4.2.1 Os Focos Centrais do Aperfeiçoamento do Sistema Organizacional-institucional da Gestão Hídrica

O aparelho organizacional-institucional de gestão dos recursos hídricos da Bahia está em processo avançado de constituição. Por enquanto, contudo, acusa vazios e ainda não exibe uma modelagem estrutural “sistêmica”. Não é difícil constatar que algumas das suas unidades gestórias, até pela dispersão do ordenamento jurídico que as instituiu, operam isoladamente, cada qual dedicada ao seu objetivo pontual, e não dentro de um conjunto de funções articuladas e repartidas com outras unidades; com isso, às vezes descambam para superposições ou antinomias de competência e de autoridade.

Daí porque os aperfeiçoamentos requeridos para o “sistema” de gerenciamento terão de estabelecer seu ponto de partida, primeiro, na adequação e acabamento da Matriz Jurídica, onde se situam a origem e a legitimidade jurídico-institucional das unidades de gestão, e, ancorada nisso, na rearrumação organizacional daquelas instituições que desenvolvem funções, a diversos graus e especificidades, associadas ao gerenciamento hídrico, estruturadas na SEINFRA, SEPLANTEC e SEAGRI. A própria Lei 6.855/95 disciplina políticas, mas não disciplina gerência de águas.²⁶

Para avançar nesse aperfeiçoamento, parece indispensável assentar algumas opções, premissas, paradigmas ou parâmetros (como se queira chamar) de planejamento, comprometidas com o PERH-BA. A adoção de tais parâmetros – uma técnica sempre praticada quando se quer desenvolver um planejamento lógico e de corpo inteiro – servirá para traçar a linha constante, a coerência silogística das conclusões e soluções que a elaboração do PERH-BA vai exigir. Os parâmetros ditarão o traçado e o percurso, serão os pré-requisitos; a origem invariável das configurações e soluções dadas ao plano.

Sem utilizar esses parâmetros, quando precisarmos, logo adiante, avançar na construção do PERH-BA, iremos nos defrontar com um largo universo de incógnitas, controvérsias, conflito de variáveis, gargalos, e, certamente, naufragaremos em erros e pecados que poderiam ter sido evitados. Isso porque:

²⁶ A Professora Maria Gravina Ogata, consultora do componente legal e institucional do PGRH/SRH, escreveu que a institucionalização do SISPLAC teve sua origem no vazio normativo deixado pela Lei 6.855/95 relativamente ao sistema de gestão da água no Estado. Em “A Política Estadual de Recursos Hídricos: A Experiência de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos no Estado da Bahia”, texto com circulação interna (SRH).

- em planejamento, quando não se trabalha com parâmetros, ou quando se erra na escolha deles, erra-se em tudo o mais;
- ou porque ainda permanecem no campo da polêmica, ou sem definições acabadas, muitos dos conflitos de competência entre a União e os Estados, no que respeita aos usos e gestão da água, será preciso remover ou diluir esses conflitos e definir os parâmetros amparados nos quais se poderá passar à nova fase de desenvolvimento do PERH-BA;
- e porque o PERH-BA é um plano instrumental de políticas públicas, um plano essencialmente político quanto aos seus componentes institucionais e seu modelo de intervenção gestonária.

A propósito: examinando, para a SRH, uma das Memórias Técnicas do Consórcio, na qual foi discutido o conflito potencial de competência entre os ordenamentos jurídicos federal e estadual (onde termina o poder de regência da norma federal e onde começa o poder da normatização estadual – em que medida a Lei 9.433/97 deve ditar a modelagem da institucionalização do PERH-BA), o Professor Cid Tomanik Pompeu escreveu: “O exposto permite chegar à conclusão de que seria conveniente que se fixassem, preliminarmente, algumas premissas, em especial no tocante à gestão das águas do domínio da União e do Estado, para nortear o desenvolvimento do PERH-BA”.²⁷

O texto a seguir (itens 1 a 5) expõe a seguinte linha de questionamentos:

3. Preliminarmente, uma ressalva: a despeito de identificar as águas como uma espécie do gênero meio ambiente, e sem perder de vista que dissociar a parte do seu todo desemboca no subjetivo e no arbítrio, ainda assim o texto adota a interpretação dominante entre os juristas, para os quais as regras constitucionais que prescrevem as relações funcionais e de poder entre a União e os Estados, no tocante ao disciplinamento dos usos da água, são os artigos 20 (domínio hídrico) e 22 (competência privativa da União, passível de delegação ao estado), da Constituição federal, e não aqueles cuja repartição de competências (artigos 23 e 24) se refere ao meio ambiente.

A ressalva tem sua razão de ser, pois que, se a água, recurso natural, não é meio ambiente, então meio ambiente é o quê? e por que o estado não pode atuar na faixa de competência concorrente e legislar sobre conservação desse recurso natural tipificado na água?

Em um estudo para o Projeto ÁRIDAS sobre águas subterrâneas, Waldir Duarte Costa sustenta a interpretação de que, de acordo com o artigo 24, inciso VI da Constituição federal, “torna-se possível constitucionalmente aos estados executarem concorrentemente com a União a sua legislação para a preservação dos recursos hídricos subterrâneos, e por serem os mesmos um dos recursos naturais citados na

²⁷ Documento emitido pelo Professor Cid Tomanik Pompeu com uma “Apreciação, em exame preliminar, dos textos da Memória Técnica nº 3”, com observações encaminhadas à SRH, em abril de 2002.

lei”²⁸. Essa exegese tem muitos adeptos.

4. Tal como ensina Tomanik Pompeu, a União ocupa, no campo hídrico, duas posições bem definidas: (i) cria o direito de águas; e (ii) gere as águas de seu domínio, “No primeiro caso, as normas, objeto de lei ou em virtude de lei, são de seguimento obrigatório por ela e pelos estados. Não se trata somente de normas gerais, que possam ser suplementadas pelos estados, conforme previsto no artigo 24, da CF, para outros casos, mas da edição de normas, em qualquer nível, e que são vedadas aos estados. São normas de alcance nacional. Os estados, para adentrar à matéria, precisariam ser autorizados, por lei complementar federal, e assim mesmo sobre questões específicas, e não gerais, conforme estatui o parágrafo único, do artigo 22, da CF. No segundo caso, isto é, na gestão dos seus bens hídricos, relacionados no artigo 20, III, a União age totalmente, desde a edição de leis até a de atos menores. São normas de alcance federal e não nacional. Os estados somente poderão atuar nesta área se houver delegação da União”.²⁹
5. Um parêntese: um exemplo da criação do direito de águas, da competência privativa, exclusiva e excludente, da União, pode ser representado na situação dos ribeirinhos, titulares de imóveis que agregam terra/água, detentores de um direito de usufruto natural, franco e gratuito da água adjacente às suas terras. É de notar que o “valor” dessas terras, como capital patrimonial de seu titular, também contabiliza o valor de uso da água, expresso nos valores intrínsecos (difíceis de mensurar) das suas funções e utilidades nas formas de vida e trabalho social do titular da terras – especialmente nas condições ecológicas do Nordeste, onde a água é agente econômico, social, cultural, sanitário altamente relevante.

Conquanto, face aos imperativos constitucionais, esse direito natural não se complete juridicamente como “adquirido”, a rejeição a ele pode abrir focos de conflito social nas áreas rurais. Água e terra compõem, no Nordeste, um todo inseparável, ora porque a água condiciona (como se disse antes) o valor econômico (fator agrícola) e venal-patrimonial da terra, ora porque a associação terra/água é um dos fundamentos da função social da propriedade rural (artigos 5/XIII e 186 da CF), entendida como a proteção jurídica à harmonização entre o poder e a volição do proprietário da terra, de um lado, e do outro os interesses sociais dos usos desse recurso natural.

Veja-se esta analogia: quando se expropria um imóvel rural, duas alternativas se oferecem ao expropriante, com base na lei vigente – a desapropriação apenas de parte do imóvel, quando ele, desapropriante, se obriga a incluir na indenização a quantia correspondente ao valor da área remanescente, como se ela também tivesse sido expropriada; ou, para evitar o ressarcimento dessa desvalorização, o desapropriante expropria o imóvel na sua totalidade, tenha ou não necessidade integral do quantitativo das terras expropriadas

O exemplo, é de presumir, estará materializado no processo de implementação do

²⁸ Costa, Waldir Duarte, “Água Subterrânea e o Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Nordestino”, versão preliminar, Projeto ÁRIDAS, setembro de 1994, pág. 11.

²⁹ Pompeu, Cid Tomanik, “Apreciação, em Exame Preliminar”, dos textos da Memória Técnica nº 3, doc. cit.

PERH-BA e da política geral de gestão hídrica na Bahia, dadas as expectativas de conflitos sociais sempre que ocorra a quebra dessa relação física natural entre os usos da terra e da água.

6. Esse direito de águas – que disciplina as relações de domínio, aproveitamento, uso e proteção das águas (bens de domínio público) sob a prevalência dos interesses públicos – compreende princípios e normas formais. Os princípios são “certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”, escreve Miguel Reale³⁰ inclusive o campo das normas jurídicas sobre a gestão das águas, e como fundamento delas.

Não existem razões para mergulhar na vasta discussão acadêmica sobre as diferenças entre princípios e normas, por parecer insofismável a existência de princípios que se afirmam como normas jurídicas (as normas principiológicas) e, em muitos casos, normas que, pelo seu histórico social e jurisprudencial, podem acabar se impondo como principiológicas.

Interessa aqui trabalhar um outro ângulo de abordagem, em um desdobramento exegético das normas jurídicas federais/estaduais que vão compor a matriz jurídico-institucional do PERH-BA. Interessa estremar aquilo que na lei federal 9.433/97 (a chamada Lei Nacional de Águas) é norma principiológica, geral, isonômica, de alcance nacional, e o que é norma de cunho nítida e substancialmente administrativo, cuja edição e implementação o próprio mandamento constitucional de autonomia dos estados confere a estes.

Sobre esse tema, considera-se que é difícil aceitar que as matérias do Título II da Lei nº 9.433/97, que materializam o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos em termos de estruturas, cadeias organizacionais representativas (Comitês e Agências de Bacias Hidrográficas, Organizações da sociedade civil, etc.), instâncias deliberativas e decisórias, aparelhos executivos, mecanismos de cobrança dos usos da água, instaurados nessa lei, venham a ser invocados como normatização abstrata, segundo o é, substancialmente, uma norma principiológica.

Essa interpretação de que a Lei 9.433/97 tem uma dupla face, uma delas, a das normas principiológicas, de alcance nacional, inserida na competência da União, enquanto a outra, a das normas de gerenciamento, de cunho essencialmente administrativo, ora inseridas na competência gestonária federal, ora na estadual (conforme seja o domínio das águas), deve ser acatada como uma premissa de trabalho formulada no sentido de nortear a elaboração do PERH-BA – uma premissa que, todavia, precisa ser discutida com a Comissão de Consultores da SRH, tendo em vista que:

- o PERH-BA é um plano de intervenção do Poder Público para regular os usos da água;

³⁰ Reale, Miguel, “Lições Preliminares de Direito”, São Paulo, 1995, pág. 299.

- o PERH-BA pressupõe um amplo contexto de inter-relações com as políticas, os programas, os projetos, o Plano Plurianual de Investimentos, as diversas modalidades de ação desenvolvimentista que o Governo da Bahia vem executando;
- a execução do PERH-BA, por envolver o gerenciamento do manejo de um bem público, estará sendo conduzida pelo aparelho político-institucional do estado, dentro de prioridades administrativas e comprometimentos orçamentários, por vezes co-associado a agentes federais;
- no curso da gestão hídrica, de vez em quando os problemas de conteúdo técnico se convertem em problemas políticos, por exemplo, quando as bacias hidrográficas (ou os aquíferos) acompanham ou atravessam as fronteiras dos estados, as águas de domínio a montante prejudicando a qualidade das águas de domínio a jusante;
- a SRH é a gestora central da política de recursos hídricos do estado, com ampla gama de funções.

Tendo em vista tudo isso³¹, não há como fugir à constatação de que o PERH-BA é um plano substancialmente de ação política colocado no elenco de outras políticas públicas e em consonância com elas, e sobre cujo conteúdo a SRH deve emitir suas opiniões e fixar suas decisões, notadamente no sentido de eliminar dúvidas sobre os papéis que lhe cabe desempenhar (separando-os daqueles que são da competência federal) na política de gerenciamento dos usos dos recursos hídricos.

7. Os constituintes de 1988, ainda não de todo divorciados da ideologia centralizadora remanescente do regime militar, terminaram por reduzir a auto-determinação dos estados federados e a lhes impor, em termos de distribuição de competência, uma clara subordinação normativa à União, abrindo, aliás, um paradoxo com o próprio princípio constitucional da repartição do domínio das águas, extensiva à repartição para geri-las.

Essa subordinação está sendo repetidamente invocada para a política de disciplinamento da gestão das águas, com diversas incursões práticas, pelos agentes governamentais federais que operam no setor.

Duas razões de monta, dentre outras menores, recomendam questionar e trazer à apreciação-definição da SRH essa noção de que o Estado da Bahia não goza de suficiente autonomia para fazer valer a sua vontade na montagem do seu sistema de gestão das águas, mesmo em relação às águas de seu domínio, e terá de obedecer, como autômato, às regras ditadas nas Leis 9.433/97 e 9.984/00, ou nas Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos/CNRH.

Uma dessas razões visualiza os conflitos (mais que conflitos, rejeições) que a prática dessa interpretação, para contextualizar o PERH-BA, tende a provocar perante-e-com o

³¹ O próprio Edital de Licitação da SRH, relativo ao PERH-BA, trazia esta sentença: "Em um plano do gênero, as agendas políticas são determinantes do processo de decisão, pelo que o planejamento desejado é aquele que nos proporciona a decisão tempestivamente mais correta".

ordenamento jurídico estadual do âmbito dos recursos hídricos, especialmente com as Leis nº 6.855/95 e 8.194/2002, ou com a versão (13.05.2002) do Anteprojeto de Lei que dispõe sobre a política, o plano e o sistema estadual de gerenciamento dos recursos hídricos (a ser ou já encaminhado pelo Executivo à Assembléia Legislativa do Estado), e ainda com o aparato administrativo institucionalizado na SRH³².

A outra tem interfaces com a precedente. Trata-se das opiniões emitidas sobre esse conflito potencial de normas federais/estaduais pelo Professor Tomanik Pompeu, consultor especial da SRH e, indubitavelmente, hoje a maior autoridade brasileira em Direito de Águas. Essas suas opiniões rejeitam o “rolo compressor” do poder normativo da União sobre os estados.

Alguns excertos das opiniões do Professor Tomanik Pompeu, referenciadas à Lei nº 9.433/97:

“Por vedação constitucional, à lei federal somente cabe dispor sobre a estrutura dos organismos da União. Os Comitês estaduais seguem a composição e competência estatuídas nas leis dos estados. Por essa razão, a competência e composição referidas na lei federal não se aplicam aos estados, nem ao Distrito Federal”³³.

“São inaplicáveis, por inconstitucionais, as disposições da lei referentes aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e, pelo que se depreende, aos Comitês Estaduais”.³⁴

“Nas disposições que tratam de ações e organização dos Poderes Executivos dos estados, a lei invade a esfera de autonomia destes, garantida pela Constituição Federal, no sentido de que tais unidades federadas organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotaram, observados os princípios daquela Carta. São exemplos dessa invasão os artigos 14 e 30, referentes a outorgas, o parágrafo único, do artigo 38, sobre recursos, na esfera estadual, o parágrafo único, do artigo 42, no tocante à criação de Agências de Água, o inciso XI, letras a a d, do artigo 44, também referente às Agências de Água. As demais, sobre Comitês e Agências, se, em sua aplicação, for extravasado o campo de competência da União, os atos decorrentes estarão, igualmente, sem amparo constitucional”³⁵.

“O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, em várias de suas Resoluções, tem, igualmente, invadido área de competência estadual”³⁶, uma referência expressa à Resolução nº 05, de 10.04.2000, à Resolução nº 012, de 19.06.2000 e à Resolução nº 017, de 29.05.2001.

³² Volta-se ao assunto quando for diagnosticado o modelo institucional-operacional da SRH, logo adiante.

³³ Tomanik, “Águas Doces no Direito Brasileiro”, em “Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico, Uso e Conservação”, edição “Escrituras”, 1999, São Paulo (USP), pág. 608.

³⁴ Tomanik, “Águas Doces no Direito Brasileiro”, em “Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico, Uso e Conservação”, edição “Escrituras”, 1999, São Paulo (USP), pág. 608

³⁵ Tomanik, “Aspectos Legais e Institucionais da Gestão das Águas”, I Encontro Estadual sobre Aspectos Legais da Gestão das Águas, (SRH, ANA, SEINFRA, Ministério do Meio Ambiente, Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Bahia), Salvador, junho de 2002.

³⁶ Tomanik, “Aspectos Legais e Institucionais...”, idem.

“É importante ter presente que, embora previsto na Constituição Federal, o SNGRH não pode interferir na organização administrativa dos estados. Se o fizer, estará ferindo as respectivas autonomias, garantidas pela mesma Constituição”³⁷.

“Considerando que ao legislador federal não cabe dispor sobre a organização administrativa dos estados, nem em nome de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, os Comitês referidos na Lei nº 9.433/97, somente podem ser os da União, sendo inconstitucionais as disposições daquela Lei sobre a organização e o funcionamento dos Comitês estaduais”³⁸.

“Estas medidas sobre Comitês federais e estaduais de Bacias Hidrográficas reincidentem no entendimento de que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos está acima do sistema federativo e dos preceitos constitucionais que garantem a autonomia dos estados, nas respectivas organizações administrativas. Quando se dirigem aos Comitês federais, são legítimas. No que se refere às unidades federadas, são inconstitucionais, por exemplo, quando (a) determinam que os Comitês estaduais sejam instituídos por decreto, e (b) cometem atribuições aos Comitês estaduais”³⁹

Indagado pela “Folha do Meio Ambiente” sobre “como pode uma Lei federal (referindo-se ao art. 30 da Lei 9.433/97) determinar que os poderes executivos estaduais se ocupem da expedição da outorga?”, o Professor Raimundo Garrido, Secretário de Recursos Hídricos do MMA e Secretário Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, mostrou-se evasivo e inconsistente na resposta, procurou encaixá-la em um dispositivo constitucional (art. 21/XIX) que permite à União definir critérios de outorga, e concluiu que “é oportuno comentar, alguns juristas chegam a questionar a constitucionalidade do referido dispositivo da Lei 9.433/97, que, segundo eles, parece se imiscuir na autonomia administrativa dos estados e do Distrito Federal ao indicarem seus respectivos poderes executivos como responsáveis pela emissão das outorgas”⁴⁰

Conquanto essas opiniões do Professor Tomanik Pompeu pareçam suficientemente lógicas e consistentes para guiar uma opção diante da dissensão doutrinária sobre “quem é o quê” no campo das políticas e da gestão dos recursos hídricos, faz-se conveniente recorrer à resolução da Comissão de Consultores da SRH para abordar de frente a questão e sair do impasse. As implicações dessa opção, se favorável à validação do “rolo compressor” do poder legiferante federal, poderão redundar na descaracterização ou mesmo no desmoronamento de todo um sistema jurídico-institucional já instaurado na Bahia.

A propósito: uma publicação da ANEEL/ANA relaciona⁴¹ os dezenove estados federados que já dispõem de legislação sobre “Política e Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, alguns dos quais (Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas

³⁷ Tomanik, *idem*, *idem*.

³⁸ Tomanik, *idem*, *idem*.

³⁹ Tomanik, *idem*.

⁴⁰ “Folha do Meio Ambiente”, Brasília, agosto de 2001, pg. 23.

⁴¹ “Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos”, 3ª. edição, Brasília, 2002, pág. 143.

Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Sergipe) com leis formuladas e editadas posteriormente à lei 9.433/97.

Em que medida o desmoronamento referido ao sistema jurídico-institucional da Bahia se estenderia às dezenove unidades federativas, caso se validasse a interpretação ortodoxa de que os estados, mesmo em relação às águas de seu domínio, devem plena obediência ao modelo gestor que a União queira institucionalizar ?

2.4.2.2 O Posicionamento da SRH no "Quem Faz o Quê" na Gestão das Águas

Parece indispensável assumir objetividade, ter clareza e descortino quanto à contribuição que se quer tirar deste Diagnóstico, o que ele pode proporcionar de elucidativo e paramétrico para sustentar a etapa ulterior da planificação que leva à modelagem do PERH-BA, nos seus segmentos jurídico e institucional. Importa arrancar do Diagnóstico aquelas respostas que informem às equipes alocadas ao planejamento quais as soluções, modos de proceder, limites e conteúdo da intervenção do Poder Público no sentido de "otimizar" a política e a gestão dos usos da água no Estado da Bahia – inclusive sobre o "quem faz o quê" nos circuitos dessa intervenção.

Especificamente no tocante à Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, entidade legitimamente instituída como gestora do sistema organizacional-operativo da política e da gestão dos usos da água, é fundamental saber se o seu ordenamento jurídico está coerente com o seu elenco de tarefas, sua volição e seu campo de autoridade para exercitar suas funções disciplinares, e também é essencial que se diagnostique se a entidade está adequadamente organizada, contextualmente estruturada e tecnologicamente instrumentalizada para atingir os seus objetivos.

A SRH foi motivo, em ocasiões distintas, de dois diplomas normativos encarregados de disciplinar sua institucionalização e suas atribuições. O primeiro foi a Lei nº 6.812, de 18.01.1995, que criou a autarquia, logo regulamentada pelo Decreto nº 4.082. O segundo, a Lei nº 8.194, de 21.03.2002, igualmente regulamentada em curto espaço de tempo, em 08.05 do mesmo ano, através do Decreto nº 8.247.

Da Lei nº 6.812/95 à Lei 8.194/2002 houve um intervalo de 7 (sete) anos. E no entremeio, aconteceu o evento da Lei Federal nº 9.433/97, popularizada como a nova Lei das Águas, que abriu canais de interrogação e/ou de polêmicas, especialmente no que respeita à aplicação das regras constitucionais da repartição de competência e às expectativas de conflitos gestores entre os entes federais e estaduais. A tendência dos legisladores estaduais, via de regra foi a de redesenhar o formato originalmente escolhido para as organizações administrativo-gerenciais da água, ou mesmo substituí-las, agora para as compatibilizar ao contexto político, jurídico, tecnológico e organizacional que chegara no corpo e nas imagens das novas concepções do gerenciamento hídrico.

Algumas dessas organizações, entretanto, quando não se mantiveram intactas, sofreram apenas acomodações de texto, as quais, além de acauteladoras (talvez para evitar arguições de inconstitucionalidade), serviram para dar-lhes melhor estrutura, nova capacidade operativa e mais auto-confiabilidade no tocante à implementação da política

de águas, como é o caso da Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, instrumento gestor, cabeça de sistema, reorganizada à força da Lei 8.194/2002.

Repetindo o que se constatou no caso da Lei 6.855/95, - sua compatibilidade com a Lei federal de águas editada dois anos após – também a nova lei da SRH, promulgada 7 (sete) anos depois da anterior, não precisou de adequações ou reciclagens significativas; a lei original (nº 6.812/95) era “atual” em muitos dos seus conceitos básicos de gestão hídrica, e mesmo quanto à essência estrutural e operativa da SRH.

Muitos analistas dirão que as alterações sofridas pela lei original, por exemplo, no tocante às outorgas dos direitos de uso das águas e respectiva cobrança, se reduzem a uma escolha semântica, abrindo margem a entender que muito pouco foi realmente acrescentado à essência estrutural e principalmente operacional da autarquia. Outros dirão que as competências, faculdades e atributos conferidos à SRH pela Lei 8.194/2002 imputaram-lhe poderes básicos que antes, salvo exceções, não lhe eram inerentes mesmo como organização matriz da política e do gerenciamento dos usos da água na Bahia.

Não há como esconder que Lei 8.194/2002 atribuiu à SRH algumas competências novas, de indiscutível relevância, por exemplo, a de exercer a gestão do FERHBA; ou proceder à cobrança (“ex-vi” do CONERH) pela utilização das águas superficiais e subterrâneas de quaisquer mananciais sob o domínio do estado; ou a de promover expropriações de bens necessários ao exercício de suas finalidades; e mais a de exercer as funções da Secretaria Executiva do CONERH; ou ainda a de elaborar e manter atualizado o cadastro de usuários das águas de domínio do estado.

Nos seus artigos numerados de 11 a 13, seus incisos e parágrafos, a Lei 8.194/2002 estabeleceu a reorganização do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, criado pela Lei 7.354/98, oportunidade em que reduziu de 12 para 10 o número de membros votantes desse colegiado, sacrificando nesse corte as representações da AGERBA e, estranhamente, das organizações civis de recursos hídricos.

A estranheza decorre do fato de que a Lei Estadual, ao eliminar a oportunidade de os usuários da água e da sociedade civil organizada participarem e de algum modo influenciarem no processo de tomada de decisão sobre a gestão hídrica, termina se afastando de uma tendência que está ganhando espaços na organização gestonária das águas – mais que se afastar de uma tendência, ferir um princípio básico, o da gestão descentralizada e participativa.

De todo e qualquer modo, o que importa (voltando às definições do “quem faz o quê” na gestão das águas) é analisar quais as atribuições que a normatização jurídica da Bahia confere hoje à SRH, o que aliás, está disposto no artigo 2º do Decreto nº 8.247, de 08.05.2002, que aprovou o Regimento (regulamentação da Lei 8.194/2002) da autarquia.

Entende-se que esse art. 2º de um Decreto Estadual emitido 5 (cinco) anos após a promulgação da Lei nº 9.433/97 consubstancia a presunção de que a política e a gestão dos recursos hídricos, assumidas na Bahia, se filiaram à opção de implementar um modelo administrativo próprio, de sua escolha, respeitados os regramentos

constitucionais e aquilo a que se chamou de “normas principiológicas” da Lei nº 9.433/97.

Essa definição das dimensões da competência da SRH na gestão hídrica está absolutamente nítida, enfatizada, no referido art. 2º cujo teor vai reproduzido:

REGIMENTO DA SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HÍDRICOS – SRH

CAPÍTULO II

DA FINALIDADE E COMPETÊNCIA

Art. 2º - A SRH tem por finalidade elaborar, desenvolver projetos e executar políticas públicas, medidas e providências relativas à disciplina, ao uso e à gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do domínio do Estado da Bahia, competindo-lhe:

- I. participar da formulação da política estadual de recursos hídricos;
- II. efetuar a cobrança pela utilização das águas superficiais e subterrâneas de quaisquer mananciais, e açudes sob sua administração e do domínio do Estado, na forma prevista em regulamento;
- III. elaborar e manter atualizados o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos Diretores de recursos Hídricos – PDRH das bacias hidrográficas, supervisionando a sua execução;
- IV. controlar o uso e o aproveitamento dos recursos hídricos do domínio do Estado, zelando pela aplicação da legislação pertinente;
- V. exercer o poder de polícia administrativa no cumprimento da legislação relativa à utilização das águas do domínio estadual e aplicar as respectivas sanções;
- VI. exercer a gestão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia – FERHBA, criado pela Lei nº 8.194, de 21 de janeiro de 2002;
- VII. outorgar o direito de uso dos recursos hídricos do domínio do Estado;
- VIII. implantar, gerir e operar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – SIRH;
- IX. exercer a secretaria Executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH;
- X. fomentar a organização e o funcionamento de organismos de bacias hidrográficas e de entidades civis de recursos hídricos;
- XI. apoiar a criação, instalação e o funcionamento de organizações de usuários de recursos hídricos, fornecendo-lhes, quando for o caso, assistência técnica, financeira e gerencial;
- XII. apoiar o desenvolvimento de tecnologias e a capacitação de recursos humanos para o fortalecimento da gestão dos recursos hídricos, com vistas ao seu uso racional, proteção e conservação;
- XIII. desenvolver campanhas de comunicação social e de educação ambiental voltadas ao aproveitamento sustentável, proteção, conservação e uso racional da água, em articulação com outros organismos;
- XIV. articular-se com órgãos integrantes do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA, visando à permanente integração dos planos, programas, projetos e atividades da SRH com a Política Ambiental do Estado;
- XV. gerir os recursos hídricos estaduais e as Regiões Administrativas da Água – RAA, supervisionando, coordenando e avaliando suas atividades;
- XVI. elaborar e executar ou acompanhar a elaboração e execução de projetos que visam manter, recuperar e proteger os recursos hídricos, as áreas de recarga de aquíferos e as bacias hidrográficas, com base nos Planos Estadual e Diretores de Recursos Hídricos;
- XVII. efetuar a previsão meteorológica e a monitoração hidrológica, hidrogeológica, climática e hidrometeorológica no território do Estado;
- XVIII. elaborar e aprovar projetos e fiscalizar a construção de barragens;
- XIX. efetuar a operação, manutenção e definição de usos da água e a preservação dos barramentos públicos do Estado;
- XX. apoiar e promover, juntamente com a Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária – SEAGRI, a prática e o uso de tecnologias de irrigação adequadas, facilitando aos pequenos produtores o acesso a linhas de financiamento;
- XXI. elaborar e manter atualizado o cadastro de usuários das águas do domínio do Estado;
- XXII. promover, amigável ou judicialmente, a desapropriação de bens necessários ao exercício de suas finalidades, previamente declarados de utilidade pública ou interesse social, pelo Estado, pela União ou por Municípios;
- XXIII. exercer as atribuições que forem delegadas ao Estado, em matérias relativas à sua competência.



A vista desse copioso rol de atribuições, qual o confronto potencial, como ele tem probabilidade de ocorrer, e como contorná-lo, atenuá-lo ou removê-lo, entre essa investidura jurídico-institucional da SRH (capacitações, prerrogativas, poderes legitimados em lei) e as hipóteses que se tem teor do PERH-BA?

A resposta invoca algumas ligeiras reflexões introdutórias e explicativas, que também podem ser consideradas para desdobramento deste Diagnóstico:

1. Em uma das Memórias Técnicas oferecidas à SRH discutiu-se onde terminam, na Lei nº 4339.433/97 e no âmbito da legislação concorrente (art. 24 da CF), as fronteiras do que se identifica como normas gerais, de competência da União, e onde começam as fronteiras da normatização específica, peculiar, de competência estadual. Perguntava-se: que são, afinal, “normas específicas”? – uma contraposição à pergunta sem resposta sobre “o que são normas gerais”. Como caracterizar, objetivamente, para usos práticos, as normas específicas de cunho administrativo, quando elas aparecem no mesmo diploma legal (o que é freqüente) que abriga as normas gerais?

Por inexistir uma conceituação precisa para norma geral, esta se presta às mais diversas interpretações, dentre elas a de que todos os regramentos da Lei 9.433/97 são “gerais”, inclusive as de organização e instrumentação gestonárias (substancialmente administrativas) inscritas no Título II, artigos de 32 a 47 do referido diploma legal.

2. Uma das lições muito acatadas dos-e-pelos constitucionalistas é a de que a Carta Magna sempre deve ser interpretada no seu conjunto, um dispositivo vis-à-vis a outro, pois que ela tem dispositivos que são mais do que normas, são, princípios, vetores de soluções interpretativas. Por isso, escreveu Michel Temer, apoiando-se em Antônio Celso Bandeira de Melo, “a interpretação de uma norma constitucional levará em conta todo o sistema, dando-se ênfase aos princípios que foram valorizados pelos constituintes. Também não se pode deixar de verificar qual o sentido que o constituinte atribui às palavras do texto constitucional, perquirição que só é possível pelo exame do todo normativo, após a correta apreensão da principiologia que ampara aquelas palavras”⁴².

Embora aceitando, com ressalvas (vide “Os focos centrais do aperfeiçoamento do sistema organizacional-institucional da gestão hídrica”), o entendimento de que no tocante ao disciplinamento dos usos da água as regras constitucionais aplicáveis são apenas as dos artigos 20 e 22 da CF, isso não anula a validade de tomar as regras da repartição de competências concorrentes do art. 24, CF, e extrapolá-las, em termos de ingerência, método e instrumento analítico, para distinguir aquilo que na Lei nº 9.433/97 pode ser qualificado como norma geral principiológica e o que, diferentemente, é norma “suplementar” da competência do Estado.

3. Segundo esse juízo interpretativo da Lei nº 9.433/97, aqui adotado, equivalem, ou têm a função de normas gerais, de alcance nacional e de adoção obrigatória pelos Estados, mais especificamente as seguintes:

⁴² Temer, Michel, “Elementos de Direito Constitucional”, 18ª. edição, pg. 22/23, São Paulo, 2001.

- c. a água é um recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico – o que se estende à compreensão, hoje “universal”, de que os direitos de uso das águas, tanto superficiais como subterrâneas, devem ser submetidos à outorga de usos, e que tais usos devem ser pagos;
- d. a gestão dos recursos hídricos sempre deverá proporcionar o seu múltiplo uso e as prioridades desse uso – um princípio que implica a quebra da hegemonia dos usos da água pelo setor elétrico;
- e. a bacia hidrográfica é a unidade territorial da política e do gerenciamento dos usos da água;
- f. a gestão dos recursos hídricos deverá ser descentralizada e incluir as participações do poder público, dos usuários e das comunidades;
- g. a gestão hídrica precisará fazer-se adequada às diversidades fisiográficas, bióticas, econômicas, demográficas e culturais das diversas regiões do País;
- h. torna-se indispensável a integração da gestão dos recursos hídricos às gestões do meio ambiente e dos usos do solo.

Aos Estados se aplica a interpretação de que o seu aparelho de gerência hídrica, conquanto deva plena obediência aos elementos principiológicos, paramétricos, definidos na Lei Ordenadora da política das águas – notadamente esses apontados atrás, nas letras a/f – goza, por sua vez, de autonomia, competência e autoridade para se auto-organizar, adotando pela sua própria vontade o modelo de arranjo administrativo (sistematização específica, segundo as peculiaridades e implicações dominantes no contexto antropogeográfico da Bahia) à luz do qual se dispõe a conduzir esse gerenciamento.

É o mesmo o enfrentamento ao paradoxo referido em outro trecho destes textos, “o paradoxo que se coloca entre a competência privativa da União para legislar sobre águas e a capacidade dos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de legislar sobre os bens públicos de seu domínio. Se aos Estados fosse vedada a competência para fixar normas sobre os bens de seu domínio, restaria uma lacuna no Direito, pois tampouco a União poderia legislar, em matéria administrativa, sobre os bens que não lhe pertencem”⁴³. Inquestionavelmente, um paradoxo, uma incoerência: enquanto o art. 26 coloca as águas superficiais e subterrâneas sob o domínio dos Estados (deixando as exceções à União), o art. 22 lhes nega o direito de legislar sobre elas – uma ofensa à compreensão de que, no sistema federativo vigente, a autonomia dos Estados é um princípio que se sobrepõe às razões normativas.

Alice Gonzalez Borges traz um outro enfoque, ainda mais complacente em relação aos Estados, a respeito da capacitação legiferante desses entes federativos, quando escreve que “os Estados podem dispor sobre o aproveitamento dos seus

⁴³ Granziera, Maria Luiza Machado, em “Direito de Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces”, publicação com a chancela da Agência Nacional de Águas – ANA, São Paulo, 2001, pg. 68.

bens e a utilização dos recursos hídricos sob o seu domínio, nos termos da competência que lhes conferem o art. 25, § 1º (competência remanescente) e 26, incisos I e II⁴⁴. Uma complacência com os Estados, que vem defendida e expressamente recomendada em um documento da ANA/ANEEL sobre gestão hídrica: “As leis de caráter nacional devem permitir, ao mesmo tempo, soluções diversificadas e progressivas, sem cercear iniciativas e, ao mesmo tempo, sem obrigar a adoção de soluções incompatíveis com as condições econômicas, políticas e sociais de cada Estado ou região.”⁴⁵

4. A avaliação da coerência do atual ordenamento jurídico institucional da SRH, e das necessidades de amoldá-lo ao sistema organizacional-operacional que o PERH-BA (ao que se visualiza) deverá instituir no âmbito da gestão dos recursos hídricos, terá de partir de uma presunção sobre qual será essa modelagem do PERH-BA, pelo menos quanto aos seus aspectos essenciais.

Suponha-se então um “Pré-Sistema” (por enquanto) Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos que seja estruturado com os seguintes organismos, aproximativamente:

Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH	▪ Instância colegiada superior, já criada na Lei nº 8.194/2002, com assento dos representantes da SEINFRA, SEAGRI, SEPLANTEC, Procuradoria Geral do Estado e Superintendência dos Recursos Hídricos – SRH. ▪ Organismo deliberativo, normativo e de representação da Política Estadual dos Recursos Hídricos, inclusive junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH. ▪ Para outras funções, vide art. 11, incisos de I a VX, da Lei nº 8.194/2002.
Comitês de Bacias Hidrográficas	▪ É a célula básica do sistema gestor, uma espécie de “parlamento de águas”, no qual estão representados todos os segmentos sociais interessados. ▪ Organismo colegiado, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas nas bacias hidrográficas de sua área de atuação. ▪ Organismo de caráter flexível, acomodável às várias formas de sistema hídrico, podendo um mesmo Comitê ter atuação em mais de uma bacia ou sub-bacia, desde que contíguas (considerado, em princípio, o modelo mais apropriado para a Bahia). ▪ Composição: nas bacias hidrográficas de domínio federal, segundo a Resolução 05 do CNRH, a composição (não obrigatória para as águas de domínio estadual) é a seguinte: até 40% aos representantes dos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e 60% aos de usuários e sociedade civil. É o princípio da “descentralização” e da “participação” no modelo gestor. ▪ Ao Comitê cabe estabelecer os mecanismos de cobrança e sugerir valores a serem cobrados pelos usos da água. ▪ Constitui uma instância gestora onde mesmo as questões de cunho técnico ou jurídico assumem um caráter essencialmente político.⁴⁶

⁴⁴ Borges, Alice Gonzalez, em “Reflexões sobre a Gestão dos Recursos Hídricos no Estado da Bahia”, RDA 213, pg. 90.

⁴⁵ “Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos”, 3ª edição, autoria da ANA/ANEEL, Brasília, 2002, pg. 133.

⁴⁶ “A implantação do gerenciamento de recursos hídricos deve ser vista como um processo político, gradual, progressivo, em etapas sucessivas de aperfeiçoamento, em consonância com as características e condições brasileiras, respeitadas as peculiaridades de cada bacia ou região”. Em “Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos”, publ. da ANA/ANEEL, Brasília, 2002, pag. 153.

Agências de Águas, ou organismos com funções equivalentes	▪ É o braço executivo dos Comitês de Bacias Hidrográficas com todas as obrigações disso derivadas. ▪ Responsável pelo enquadramento dos corpos de água em classes preponderantes de uso. ▪ Planeja a aplicação dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança da água.
Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERHBA –	▪ Entidade encarregada de administrar os recursos financeiros comprometidos (receita/aplicação) com a gestão da água, inclusive o produto da cobrança dos usos das águas (outorga/cobrança) de domínio do Estado. ▪ Foi instituído pela Lei nº 8.194/2002.
Sistema de Informações	▪ Corresponde ao sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.
Centro de Recursos Ambientais	▪ Tem participação em diversos eventos da política de águas que têm interfaces com o meio ambiente; particularmente no enquadramento e classificação dos corpos de água, acerca do que o CONAMA deliberou: “Aos órgãos de controle ambiental compete a aplicação desta Resolução (regras de enquadramento), cabendo-lhes a fiscalização para o cumprimento da legislação, bem como a aplicação das penalidades previstas.”.

A rusticidade da construção desse “pré-sistema” não destrói o objetivo que se lhe atribui, o de equacionar se o estatuto jurídico da SRH, o seu poder institucional para operar a rede administrativa, o aparato material gerencial nela constituído, se mostram adequados e relevantes para o exercício de suas responsabilidades como organismo gestor da política de águas. Ou tornar-se-á necessário à entidade proceder a adequações de função, à troca de papéis, a complementações em sua rede de comando, até para replanejar, coordenar ações, desempenhar tarefas ligadas ao policiamento administrativo das águas, inclusive nos desdobramentos operacionais irradiados pelos diversos componentes da rede gestonária?

No “quem faz o quê” na gestão das águas, a probabilidade é de que a SRH seja compelida a questionar alguns dos seus atuais conceitos organizacionais e a se adestrar para assumir, mesmo temporariamente (para abrir um processo), algumas tarefas que lhe são estreitamente apropriadas.

A primeira se refere ao conceito de que tem se servido a SRH para implementar o art. 198/I da Constituição do Estado da Bahia (1989), quando esta prescreve que a política estadual de águas será “descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais”. Em uma Memória Técnica submetida à SRH assinalou-se o equívoco de tomar as Regiões Administrativas de Água - RAAs como uma solução de descentralização administrativa. Na verdade, as RAAs desconcentram (geograficamente), mas não descentralizam o aparelho gestonário das águas. O equívoco é flagrante.

Para instruir e abonar o argumento de que, em Administração Pública, as figuras da desconcentração e da descentralização têm significados diferentes, e até opostos entre si, recorreu-se às lições dos Professores Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, José Cretella Jr. e Michel Temer.

Se tal questionamento foi superado (a Comissão de Consultores da SRH considerou que essa contestação era pertinente), restou, contudo, a circunstância de que determinados mananciais hídricos, atribuídos à gestão das RAAs, obviamente escapam à gestão hídrica



colocada às mãos do organismo estadual, em razão mesmo do ciclo hidrológico deles e da situação dominical formal de suas águas, pois, que, ao se fazerem contribuintes à drenagem de rios federais (caso do Rio São Francisco), tornam-se bacias ou sub-bacias entregues à competência gestora federal.

A segunda está umbilicalmente ligada à anterior. Diz respeito à probabilidade de, durante certo período da progressividade de implantação do sistema gerencial de águas, fazer das RAAs, como aparelho geograficamente desconcentrado da SRH (atuando no próprio espaço das bacias hidrográficas), um equivalente às Agências de Água. Noutros termos: as RAAs, administrativamente subordinadas à SRH, devidamente reconcionadas, desconcentradas e descentralizadas desempenhariam os papéis de braço executivo dos Comitês de Bacia. O modelo dessa descentralização teria de evitar que a SRH, via RAAs, fosse a um só tempo emissora das outorgas e cobradora dos usos da água.

A propósito, no Ceará, a Lei nº 12.217, de 18.11.1993, criou a COGERH, entidade de administração pública indireta, uma S.A. vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos. A Companhia assumiu as atribuições (e outras) de uma Agência de Águas, e com espaço de operação em todas as bacias hidrográficas. Foi-lhe conferido conduzir o sistema de fornecimento (comercialização) da água bruta, responder pela manutenção e controle da infra-estrutura hídrica, o monitoramento quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos estaduais, e de outros processos subsidiários.

A terceira ainda se refere à regra principiológica da Lei nº 9.433/97 sobre gestão hídrica descentralizada e participativa, que a Constituição da Bahia também proclamou. Novamente a interpretação do princípio da gestão descentralizada: ela deve ser entendida não como uma desconcentração geográfica ou territorial dos centros de poder administrativo, mantido às mãos do órgão governamental originário (aplique-se a interpretação à SRH desconcentrada nas RAAs), de onde se estendeu a desconcentração, mas como uma repartição dos plexos de competência decisória desse agente público com usuários da água e porções da sociedade civil organizada – ou seja, uma partilha que venha estabelecer, no corpo gestor da água, a mescla entre o público e o privado em seus interesses e funções.

Quanto ao princípio da gestão participativa, ou seja, à inserção dos usuários da água e dos representantes da sociedade civil organizada, em termos efetivos de voz e voto, nos organismos deliberativos e executivos de gestão da água, recomenda-se ter atenção para o seguinte: esse instituto de organização “participativa” não pode ser confundido com a criação de entidades avulsas, para arregimentação de consultores que operam lateralmente, pelo “lado de fora” do aparelho deliberativo e decisório do processo gestor.

2.4.2.3 O “Altamente Desejável” Recurso aos Canais de Articulação Interinstitucional

Flávio Terra Barth oferece um argumento que alimenta a idéia de utilizar os canais de articulação, ou de parcerias institucionais, para gerir os usos da água: “O duplo domínio da água em bacias de rios de domínio federal é a principal dificuldade que o sistema

nacional de gerenciamento deverá enfrentar, exigindo ações coordenadas e harmônicas da União e dos Estados, como detentores do domínio das águas em bacias hidrográficas cujo rio principal é de domínio da União⁴⁷.

A dificuldade, na verdade, começa em um paradoxo armado pelos constituintes de 88, quando, no art. 26/I da Carta Magna, conferiram aos Estados o domínio de águas superficiais e subterrâneas, mas lhes negaram a competência para legislar, mesmo complementarmente, sobre elas. Configuraram um tipo de domínio hídrico, dito exclusivo, dos Estados, e simultaneamente rejeitaram essa imputação, pois terminaram por atribuir à União a competência privativa, quer dizer, excludente em relação aos titulares constitucionais do domínio, para legislar sobre essas águas.

Explica-se, então, o porquê de insistentemente surgirem rediscussões sobre o mérito do “água é uma coisa, meio ambiente é a mesma coisa”. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a adoção de tal interpretação permitiu que o Estado editasse suas próprias normas legais para a defesa da águas, o que foi feito no corpo do seu Código Estadual do Meio Ambiente (Lei nº 11.410, de 03.08.2000). No Amapá a integração se repetiu. O Código Ambiental (cap. VI), de 1998/99, inclui matérias de gerenciamento hídrico. Na Bahia, idem (Lei Ambiental nº 7.799/2001). E um desses analistas inconformados dá o seu enfoque: “Assim, constituindo a água elemento integrante do meio natural e a cuja tutela está obrigado o Poder Público, há de se reafirmar que o caminho lógico para que os Estados exerçam seu poder-dever no campo das águas é aquele do exercício de sua competência concorrente para legislar sobre conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), ou seja, por via da legislação suplementar. Também não há que fazê-lo através do exercício da competência comum (material) para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23,VI)”⁴⁸.

A dificuldade, referida antes, para planejar e instituir o sistema nacional de gerenciamento hídrico se mostra ainda maior, e as ações articuladas se fazem mais imperativas, quando se considera que, para desenvolver o PERH-BA, a unidade territorial de planejamento, estabelecida como norma principiológica na Lei 9.433/97, não é o rio em si, mas a bacia hidrográfica natural, delimitada pelos divisores de águas, e considerada no seu todo indivisível; portanto, o rio e seus afluentes, ou, conforme caracterização usual, a área total de drenagem que alimenta uma determinada rede hidrográfica.

Paulo Afonso Leme (“Direito Ambiental Brasileiro”) e Maria Luíza Machado Granziera (“Direito das Águas”) reafirmam essa interpretação e defendem que a noção de bacia hidrográfica não se restringe ao rio e aos cursos de água que a ele afluem, mas pode atingir toda a região drenada por um rio – não somente o vale que o rio atravessa, e sim, também, o território de seus afluentes.

Munida de entendimento igual, ao estabelecer seus regramentos sobre a área de atuação

⁴⁷ Barth, Flávio Terra, “Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos”, em “Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico, Uso e Conservação”, edição Escrituras, 1999, São Paulo (USP), pág. 568/569.

⁴⁸ Scheibe, Virgínia Amaral da Cunha, “O Regime Constitucional das Águas” em Revista de Direito Ambiental, vol. 25, jan-março de 2002, pág. 213, editora RT.

dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a lei 9.433/97, no seu artigo 37, identificou-a pela somatória de três componentes: a bacia clássica da geografia hídrica, na sua totalidade territorial (inciso I), a sub-bacia de tributário do curso de água principal da bacia, e ainda de tributário desse tributário (a corrente sem fim do inciso II) e o grupo de bacias ou de sub-bacias hidrográficas contíguas (inciso III).

Quem adotar essa interpretação centralizadora relativamente à cadeia de drenagem-contribuinte da bacia do Rio São Francisco, terminará por transferir as sub-bacias intra-estaduais, com os seus degraus de tributários, para o domínio hídrico federal. E então, a competência para proceder à outorga dos direitos de uso dessa coleção de águas (não apenas a definição de critérios), e da respectiva cobrança desses usos, estaria na esfera da Agência Nacional de Águas. A abrangência territorial da outorga seria estabelecida segundo o domínio das águas da bacia-mãe. Ninguém perca de vista que a essência do gerenciamento de uso das águas se situa precisamente nesse binômio outorga/cobrança, dadas as suas implicações na construção dos principais parâmetros da gestão (enquadramento dos corpos de água, etc.).

Dúvidas, contradições e lacunas ocupam um lugar de destaque na hermenêutica da gestão hídrica. Em maio de 2001, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprovou a criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco com uma visão do domínio de águas que leva a enquadrar na bacia-mãe, em termos de responsabilidades gestonárias, os rios que a drenam (tributários de tributários, etc.).

Enquanto isso, em maio de 2002, em uma entrevista informal do Economista Regis Jourdan com um técnico de alta qualificação administrativa da Agência Nacional de Águas, este último expôs o entendimento da autarquia: os afluentes que desembocam nos rios federais permanecem sob gestão estadual, mas será imprescindível trabalhar com algumas diretrizes, em termos de vazão e padrão de qualidade da água, com vistas a garantir a quantidade e a qualidade das águas que vão entrar nos rios federais – raciocínio plenamente lógico.

No trecho subsequente deste Diagnóstico Institucional, cobrindo as interfaces recursos hídricos/meio ambiente, vem exposto um exemplo de como a elaboração do PERH-BA pode servir-se das modernas técnicas de planejamento articulado ou integrado, tirando partido das inter-relações naturais, tanto favoráveis como adversas, dos fatores presentes no seu campo de objetivos.

Essas técnicas se alimentam da compreensão de que as abordagens de intervenção desenvolvimentista, especialmente quando se trabalha com espaços de tipologia múltipla e complexa, devem levar em conta a probabilidade dos fatores em jogo terem entre si conexões e complementaridades, que então devem ser aproveitadas, até mesmo para se evitar, anular ou compensar fraturas e perdas sociais, econômicas e ambientais que tendem a ocorrer no interior dos processos de desenvolvimento.

Para instituir o PERH-BA, praticando essa conveniência de fugir ao que há de contraditório e nebuloso na caracterização do domínio hídrico/capacidade gestonária em complexos hidrológicos como o da bacia do Rio São Francisco, o recurso aos mecanismos de articulação, ou propriamente de parcerias, entre os entes governamentais (União e

Estados) envolvidos, nos parece, e a muitos outros analistas, o mais conseqüente; dentre outros motivos, pelos seguintes:

1. A maioria dos Estados-membros não dispõe de capacidade financeira para a realização de obras e implantação de equipamentos infra-estruturais, dados os altos custos requeridos – por exemplo, na construção de barragens e reservatórios de acumulação para a regularização das descargas, ou para a recuperação da qualidade das águas mediante o tratamento de esgotos industriais e urbanos, ou para a transposição de vazões destinada a compensar desequilíbrios inter-bacias. Assim, sua parceria com a União aparece como uma contingência nessa faixa de gestão hídrica.
2. O imperativo da co-gestão dos recursos hídricos também se manifesta quando, ante a indissolubilidade das águas integrantes do ciclo hidrológico, desaparecem as fronteiras entre as bacias hidrográficas e as bacias hidrogeológicas, dificultando ainda mais a determinação do domínio hídrico. Diz-se “ainda mais” porque, a despeito das águas subterrâneas estarem atribuídas ao domínio dos Estados-membros (art. 26/I da Carta Magna), e inexistirem águas subterrâneas de titularidade federal, o Ministério do Meio Ambiente, procurando corrigir o equívoco dos legisladores constituintes, e por analogia com a regra aplicada às águas superficiais interestaduais, repetidamente tem se manifestado no sentido de que essas águas, conforme a direção dos seus fluxos subterrâneos e das áreas de recarga, ou, mais diretamente, sempre que se façam adjacentes a território de mais de um estado, pertencem à União, bem como a competência para administrá-las. Sabe-se, inclusive, que técnicos desse Ministério estão elaborando um Projeto de lei que estabelecerá a correspondência entre o tipo de aquífero (se livre ou confinado) e a caracterização do seu domínio ou atribuição gestonária.

A defesa que se faz da gestão compartilhada tanto dos aquíferos como dos mananciais de superfície supostamente de dupla jurisdição territorial, como muitos se mostram na Bahia e fora dela, goza de uma franquia, mais do que isso, recebe expressamente o patrocínio do artigo da Lei 9.433/97, “in verbis”: “A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”.

Tem razão, contudo, Jerson Kelman quando diz que “a articulação entre a União e os Estados, de que trata o artigo 4º da Lei 9.433/97, necessita ainda de um trabalho de carpintaria jurídica para tomar forma definitiva. Isto não quer dizer que a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos deva ficar paralisada, à espera da finalização desse trabalho. Ao contrário, devemos ter a coragem de implementar o Sistema, ainda que imperfeito. Mesmo porque a percepção das imperfeições se dará mais pela aplicação prática da gestão do que pela discussão, no abstrato, de sua concepção. Devemos ter a coragem de poder errar, para aprender com os erros”⁴⁹.

A quem indagar qual o modo de harmonizar interesses e implementar essa articulação ou parceria entre as duas esferas governamentais de poder relativamente à gestão da água,

⁴⁹ Kelman, Jerson, “O Estado das Águas no Brasil – 1999”, publ. ANEEL, MMA/SRH e OMM.

recomendada no mencionado artigo 4º da Lei 9.433/97, poder-se-á responder que o modo abriga e concilia várias alternativas (o rol é longo), com destaque naquela prevista no artigo 14, parágrafo 1º da Lei das Águas – “O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorgas de direito de uso dos recursos hídricos de domínio da União”.

Conquanto se tenha aí uma delegação específica do poder de outorga relativa às águas do domínio da União, o dispositivo de lei infra-constitucional reafirma o caráter delegável da competência privativa da União no tocante à gestão das águas, sem rejeitar a que ela venha a ser adotada em rios onde a hidrografia embaralha domínios hídricos federais e estaduais.

A articulação enunciada no artigo 23, parágrafo único da Carta Magna, para ser normatizada pela via de uma Lei Complementar, ainda é mera expectativa. Mas para a ANA é “altamente desejável” que ela, a parceria, se institua por uma delegação de poder da União aos Estados, para estes administrarem dois dos instrumentos básicos da Política Nacional de Recursos Hídricos – a outorga dos direitos de uso da água e a respectiva cobrança desses usos⁵⁰.

É oportuno lembrar que, nesse campo das acomodações para instituir a administração compartilhada de bens ou de serviços públicos, sob o controle de mecanismos regulatórios, a experiência brasileira é muito rica, mesmo em situações potencialmente mais conflituosas (do âmbito, por exemplo, da Lei Federal nº 8.987/95) do que na gestão compartilhada do sistema hídrico.

2.4.2.4 Convalidar no PERH-BA a Interação Interinstitucional das Gestões Hídrica e Ambiental

A Lei Federal 9.433/97, nos seus artigos 3º/III e 30º/IV, enfaticamente prescreveu a interação da administração dos recursos hídricos com a administração ambiental. No mesmo propósito se colocam, primeiro, o art. 9º da Lei Estadual nº 6.855/95, quando ela determina que o PERH-BA deverá observar as normas relativas à proteção do meio ambiente, e depois a Lei 8.194/2002, no seu art. 5º, inciso XIV, quando impõe como atribuição da SRH “articular-se com os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA, visando a permanente integração dos planos, programas, projetos e atividades da SRH com a Política Ambiental do Estado”.

Em outra ponta da normatização jurídico-institucional, a Lei 7.799, de 07.02.2001, que instituiu a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e o respectivo “sistema gestor” (SEARA, CEPRAM, CRA, mais os órgãos executores centrais, - onde se inclui a SRH – os organismos executores setoriais, locais e colaboradores, estruturados na Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC), abrange na identificação dos “recursos ambientais” (art. 3, inciso II) as águas interiores e costeiras, superficiais e subterrâneas, os estuários e o mar territorial.

⁵⁰ O “altamente desejável” foi afirmado pelo Presidente da ANA, Eng. Jerson Kelman, em seu estudo sobre “Outorga e Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos”, publ. em “O Estado das Águas no Brasil – 1999”, ANEEL, MMA/SRH e OMM. cit.

A figura 2.4.2 apresenta a macro-estrutura da SEPLANTEC diretamente comprometida com a gestão ambiental.

Por sua vez, o Decreto 7.967, de 05.06.01, que regulamentou a Lei 7.799/2001, traz no seu texto dois dispositivos que acentuam o seu compromisso de comunhão dos recursos hídricos com o meio ambiente. No seu art. 104, invade o campo conceitual-metodológico específico da gestão hídrica, determinando que o planejamento desta se faça por bacia hidrográfica, “de modo a possibilitar uma harmonização das ações que compõem o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA”. E recomenda (art. 106) que o Centro de Recursos Ambientais – CRA adote procedimentos de articulação com a SRH, “para a gestão integrada da quantidade e qualidade das águas de modo compatível com o Plano Estadual de Meio Ambiente e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.”⁵¹

Além disso, obriga-se o CRA (art. 108) a submeter à apreciação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH os relatórios anuais de avaliação da qualidade das águas estaduais, com os respectivos indicadores ambientais.

Estão sendo compreendidas, pois, a comunhão natural, a relação de mutualidade que existe entre determinadas funções de gestão dos usos da água e de gestão de outros recursos da natureza. Mas, talvez, a busca efetiva da complementaridade dos dois agregados de recursos naturais, e da sua interinstitucionalização, que os ordenamentos jurídicos federais e estaduais estão recomendando, mais do que tudo deva ser imputada ao aperfeiçoamento das concepções e metodologias de planejamento integrado – a integração agora conceituada e conduzida como um método, e não mais como um objetivo formal; isso sem perder de vista as redefinições de contextos e de canais administrativo-intervencionistas trazidas pelo embalo ecológico despertado pela nova Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei 6.938/81.

Um parêntese, um balanço: um quadro sinóptico construído pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH, referente ao conteúdo da abordagem dos recursos água por parte das Constituições Estaduais, e buscando identificar o nível de aspirações ou o grau de institucionalização dos sistemas de gestão integrada dos recursos água/meio ambiente, acusa o amadurecimento desigual demonstrado por elas acerca dessa interação: (a) 13 Constituições, inclusive a da Bahia, trataram o sistema de recursos hídricos como um sistema solteiro, específico; (b) 04 Constituições associaram o sistema de recursos hídricos ao meio ambiente; e (c) 01 Constituição associou o sistema de recursos hídricos aos recursos naturais.

O quadro 2.4.6⁵², com o seu detalhamento, expressivo pelo seu teor e originalidade, é apresentado a seguir.

⁵¹ Estranhamente, contudo, as pesquisas de campo realizadas pelo CRA, para diagnosticar os padrões de qualidade das águas nos mananciais de superfície e mesmo nos lençóis subterrâneos são, ainda hoje, desenvolvidas separadamente das pesquisas sobre os quantitativos desses recursos (realizadas pela SRH), um procedimento técnico-operacional discutível, até por motivos de custo.

⁵² Quadro reproduzido por Bianor Scelza Cavalcanti, “Gestão Integrada de Recursos Hídricos e Meio Ambiente: Medidas Institucionais no Brasil e no Contexto da Reforma do Estado”, public. Revista de Direito Público, julho/setembro de 1994. O quadro também foi incorporado, com menores detalhes, ao estudo dos “Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos”, de Flávio Terra Barth.

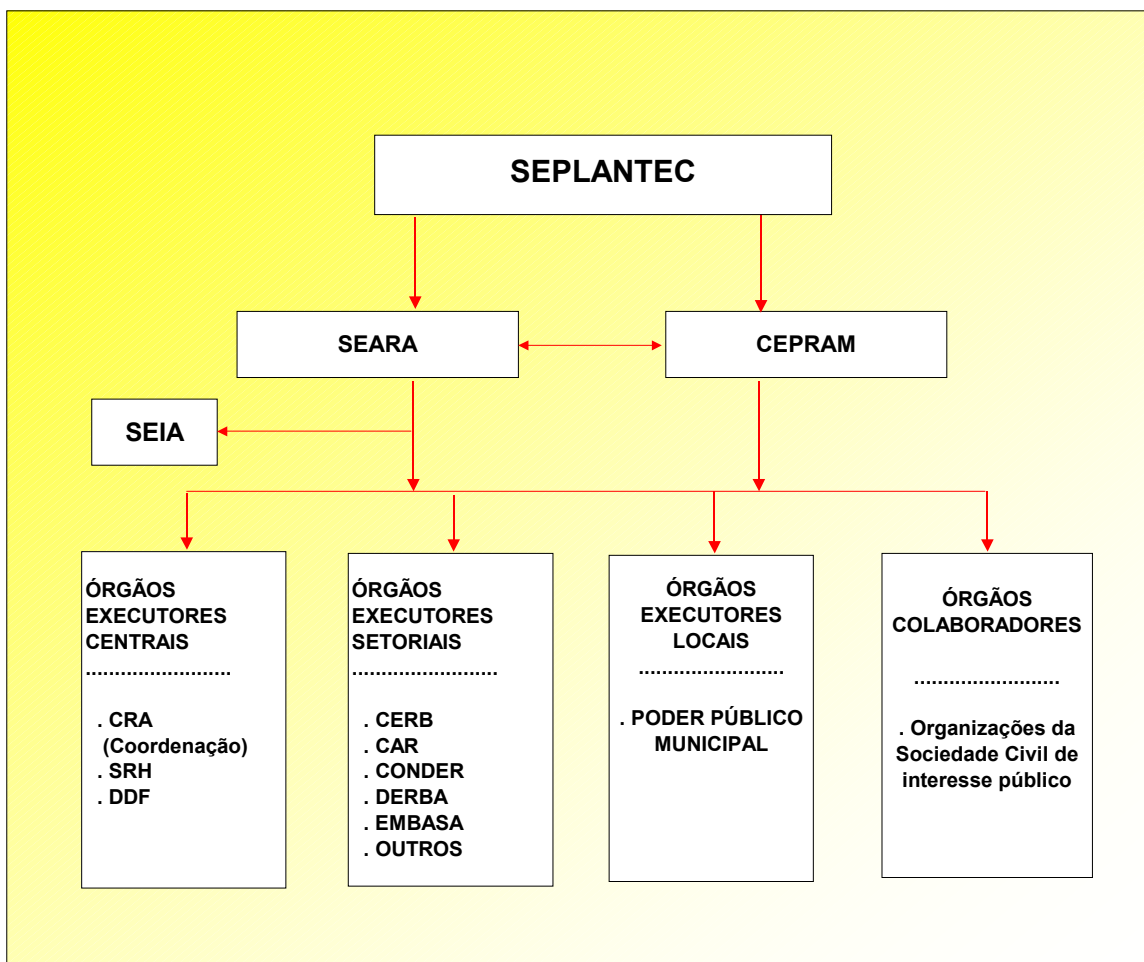


Figura 2.4.2 – Macro-estrutura da SEPLANTEC

Voltando à seqüência das reflexões sobre a interação institucional CRA/SRH, colocada em termos de conceitos, metodologias, estratégias e ações objetivas conjugadas. Dado que as duas entidades exercem competências e funções, desenvolvem tarefas referidas a duas categorias de matérias que se misturam uma com a outra, as ações de qualquer dessas entidades, se forem isoladas, não-conjugadas e não-simultâneas, podem conduzir a sobreposição ou colisões que anuviarão as políticas públicas hídricas em relação aos seus alvos; ou serão praticadas com baixa eficiência e desperdício de custos.

Não é necessário ir longe na análise da imprescindibilidade da articulação interinstitucional SRH/CRA, com vistas a compatibilizar as duas gestões, a hídrica e a ambiental. Tome-se o PERH-BA como espaço de observação para estabelecer como nele se fazem comuns às duas entidades as questões relativas à qualidade das águas – cargas poluidoras acima da capacidade de assimilação dos corpos hídricos, padrões de lançamento de efluentes, enquadramento dos mananciais hídricos em classes de usos preponderantes, identificação de atividades potencialmente poluidoras, reflorestamento ciliar. Assim como são comuns os preceitos de conservação/preservação de recursos

naturais, inclusive da água; ou os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador, quer dizer, a internalização das externalidades dos processos econômicos relacionados ao meio ambiente; o poder de polícia administrativa; o princípio da responsabilidade objetiva do agente poluidor e predador, com a obrigação de indenizar independentemente de culpa; os mecanismos de licenciamento de obras.

Há, inclusive, uma estreita identidade do novo Direito das Águas com o Direito Ambiental clássico, em termos, por exemplo, da tutela jurídica e criminalização, ou da derrocada da concepção privatista do direito de propriedade e o avanço para a figura dos bens de domínio público inapropriáveis, como os ambientais, e com eles as águas (note-se que o instituto da outorga se refere aos direitos de uso da água).

O enquadramento dos corpos de água em classes de uso preponderantes, apontado atrás como uma das justificativas da imprescindibilidade das parcerias SRH/CRA, está prescrito nos arts. 9 e 10 da Lei 9.433/97 e também disposto nas Resoluções CONAMA 20/86⁵³ e CNRH 12/2002. Além de valioso instrumento de orientação à política de recursos hídricos, sob outro ângulo de objetivos ele exprime a meta (a ser alcançada em dada projeção de tempo) de assegurar a disponibilidade de água com o padrão de qualidade exigido pela sociedade de usuários que vivem na-e-da bacia hidrográfica.

"Enquadramento é, entre os seis instrumentos de política de gestão, o que melhor estabelece a ligação entre a gestão do meio ambiente e a gestão dos recursos hídricos. Na verdade, a gestão dos recursos hídricos constitui uma parte do universo maior que é o da gestão ambiental,"⁵⁴ opina o Professor Raimundo Garrido.

Três destaques da Lei das Águas reafirmam a interação jurídico-institucional, referida atrás, com vistas a estimular as parcerias entre a SRH e o CRA: (i) o do art. 3/III, que prescreve essa integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental como linha de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; (ii) o do art. 10, ao determinar que as classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental; e (iii) o do art. 13, que vincula a outorga (e, como consequência, a cobrança) dos direitos de uso da água às classes em que os corpos de água estiverem enquadrados.

Em uma das Memórias Técnicas submetidas à apreciação da SRH, vão expostas algumas reflexões, um pouco a título de sugestões, sobre essa interação da SRH com o CRA, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão tanto dos recursos hídricos, especificamente, como dos demais recursos naturais dos ecossistemas da Bahia. Sugere-se, então, desenvolver em comum um método de planejamento e gestão que distinga a função do EIA-RIMA, de aplicação mais convenientemente pontual, das funções da Avaliação de Impacto Ambiental-AIA, dando-lhes a devida proporcionalidade. Algo assemelhado (i) ao que prescreveu a Resolução CONAMA 237/97, que propõe avaliações através de Estudos Ambientais mais adequados a cada situação particular, exigindo-se o EIA-RIMA para os

⁵³ A Resolução em referência declara em seu artigo 35: " Aos órgãos de controle ambiental compete a aplicação desta Resolução, cabendo-lhes a fiscalização para o cumprimento da legislação, bem como a aplicação das penalidades previstas" (obviamente, em rios federais, o IBAMA, em rios de domínio estadual, o CRA).

⁵⁴ De uma entrevista do Prof. Raimundo Garrido, Secretário de Recursos Hídricos do MMA, e Secretário Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ao Jornal " Folha do Meio Ambiente", Brasília, março de 2002, pág. 11.

casos de obras ou atividades com significativo impacto ambiental; ou (ii) ao que aparece nas idéias do CRA de incorporar, como um dos seus instrumentos de gestão ambiental, a Avaliação Ambiental Estratégica, que implica “a previsão da inserção ambiental nos planos, políticas e projetos setoriais de governo, identificando e prevendo tratamento adequado às conseqüências ambientais a elas associadas”⁵⁵ – aliás, um procedimento gerencial que se insere no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, o princípio da precaução, e vai a fundo na antevisão dos riscos de danos graves ou irreversíveis aos recursos naturais, e à antecipação a eles.

As idéias expostas sobre o assunto trazem uma variação de conteúdo: a Lei 6.938/81, no seu art. 9º, instituiu dois (dentre outros dez) distintos instrumentos de implementação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente: no inciso III, estabeleceu a Avaliação do Impacto Ambiental; no inciso IV, estabeleceu o regime de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, o EIA-RIMA.

Passaram a existir dois modos expressamente diferenciados de institucionalizar e operacionalizar a Política Nacional do Meio Ambiente. Um desses modos, dedicado aos licenciamentos de obras e serviços (mecanismo decisório, que funciona como uma limitação à discricionariedade dos administradores públicos), foi regulamentado na Resolução CONAMA 001, sob a configuração do EIA-RIMA; o outro, compreendendo a AIA (adequado a fazer com que a variável ambiental fosse levada em conta nos planos e projetos governamentais de maior porte), foi suprimido ou anulado pela referida Resolução. Como conseqüência, as duas ferramentas de política ambiental, juridicamente diferentes destinadas a fins semelhantes, mas diversos, estão sendo compreendidas e aplicadas como se fossem uma só. A ferramenta de planificação passou a ser confundida com a ferramenta auxiliar, das decisões políticas de licenciar determinados empreendimentos. A prática do licenciamento ambiental, da qual fazem parte o EIA, o RIMA, o RAIAS e a licença (ou autorização) propriamente dita, deixou a AIA na penumbra, sem uso e aniquilada, ao ocupar indevidamente o seu lugar e as suas funções.

O que se sugere é que, em um processo de cooperação SRH/CRA, se reinstitucionalize o AIA, considerando que a sua técnica, seu método, as dimensões de seu espaço, tornam-na mais adequada à incorporação das variáveis ambientais em projetos complexos, planos de maior alocação territorial (por exemplo, bacias hidrográficas) ou políticas setoriais. Não é demais valorizá-la como uma ferramenta essencial, até indispensável de planejamento e gestão.

⁵⁵ “Bahia, Nova Legislação Ambiental”, em Cadernos de Referência Ambiental, vol. 8, pg. 26, publ. do CRA.

Quadro 2.4.6 – Quadro Sinótico das Constituições estaduais no que se refere à Recursos Hídricos

QUESITOS	Região	Sul			Sudeste			Centro-oeste				Nordeste								Norte						Nº Sin			
	Estado	RS	SC	PR	SP	MG	RJ	ES	GO	MS	MT	DF	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	TO	PA	AM	RO		AC	AP	RR
O sistema de gerenciamento ou de gestão de recursos hídricos consta da constituição estadual ?		S	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	13
Não consta mas há abertura para lei complementar		-	N	-	-	-	S	-	-	-	-	-	S	-	-	S	S	S	S	S	N	S	S	-	N	N	-	N	9
Recursos hídricos somente como bem do estado		-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-	S	S	-	S	5
O sistema prevê a participação da União ?		N	-	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	S	N	S	N	-	-	-	N	-	-	N	-	4
O sistema prevê a participação dos Municípios ?		N	-	N	S	N	N	S	S	S	S	-	S	S	S	S	S	N	S	S	-	-	-	N	-	-	S	-	13
O sistema prevê a participação da Sociedade ?		N	-	N	S	N	S	N	S	S	S	S	N	N	S	S	N	N	N	S	-	-	-	N	-	-	S	-	10
O sistema prevê a gestão por bacias hidrográficas ?		S	-	N	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N	S	-	-	-	S	-	-	S	-	13
Há referência a política de recursos hídricos ?		N	-	N	N	S	N	S	N	N	N	N	S	S	S	S	N	N	N	N	-	S	S	N	-	-	N	-	8
Gestão integrada de águas superficiais e subterrâneas		S	-	N	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	N	N	N	-	S	S	S	-	-	S	-	16
Gestão integrada da qualidade e da quantidade		S	-	N	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	N	S	-	N	N	S	-	-	N	-	14	
Aproveitamento múltiplo e rateio de custos		N	-	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	N	-	5
Defesa contra eventos críticos		N	-	S	S	N	N	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	N	-	N	N	N	-	-	N	-	11
Convênio com municípios para gestão de águas de interesse municipal		N	-	N	S	N	N	S	N	S	S	-	N	S	N	N	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	N	-	5

Fonte : "Gestão Integrada de Recursos Hídricos e Meio Ambiente" - Revista de Direito Público - jul/set 1994



QUESITOS	Região	Sul			Sudeste				Centro-oeste				Nordeste								Norte						Nº		
	Estado	RS	SC	PR	SP	MG	RJ	ES	GO	MS	MT	DF	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	TO	PA	AM	RO	AC	AP	RR	Sim
Prioridade abastecimento das populações		S	-	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	-	N	S	N	-	-	S	-	7	
Destaque para águas subterrâneas		S	-	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	S	-	6	
Plano estadual de recursos hídricos		N	-	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	S	S	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	N	-	8	
Disposições sobre:																													
- proteção de manaciais		N	-	S	S	N	N	S	N	S	S	S	N	N	S	N	N	N	S	N	-	N	N	-	-	-	S	-	9
- zoneamento de áreas inundáveis		N	-	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	-	-	N	-	-	-	S	-	6
- sistemas de alerta		N	-	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	-	-	N	-	-	-	N	-	5
- matas siliares		N	-	S	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	-	-	N	-	-	-	N	-	6
- critérios de outorga		S	-	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-	-	N	-	-	-	-	N	-	1
- racionalização de uso		S	-	N	S	N	N	S	N	S	S	S	N	N	S	S	N	N	S	S	-	-	N	-	-	-	N	-	10
Cobrança pelo uso da água:																													
- consta da constituição		S	-	N	S	N	N	Nº	N	S	N	N	S	S	S	N	N	N	N	N	-	-	N	N	-	-	N	-	6
- especifica aplicação		S	-	-	S	-	-	-	-	N	-	N	N	S	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
- gestão de recursos hídricos		N	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	S	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- obras de uso múltiplo		N	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
- obras de saneamento		S	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
- compensação aos municípios		N	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Destaque para irrigação		N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S	N	S		N	N		S	S	-	-	N	N	N	-	-	S	7
Observações		1	5	4	1	3	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	5	3	3	3	5	5	1	5	
	Estado	RS	SC	PR	SP	MG	RJ	ES	GO	MS	MT	DF	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	TO	PA	AM	RO	AC	AP	RR	
	Região	Sul			Sudeste				Centro-oeste				Nordeste								Norte								
Situação institucional do sistema									Nº		Leis de regulamentação dos sistemas estaduais																		
1. Sistema de recursos hídricos específico									13		SP 7.663, de 30-12-1991																		
2. Sistema de recursos hídricos incluso no do meio ambiente									4		CE 11.896, de 24-7-1992																		
3. Sistema de recursos hídricos junto com o de recursos minerais									4		SC 9.022 , de 06-05-1993																		
4. Sistema de recursos hídricos incluso no de recursos naturais									1		DF 512 , de 28-07-1993																		
5. Capítulo de competência ou bens do estado									5																				

Fonte : "Gestão Integrada de Recursos Hídricos e Meio Ambiente" - Revista de Direito Público - jul/set 1994



2.4.2.5 O Conflito Aberto entre a Lei nº 9.433/97, e o Aparelho Organizacional-Operacional da CODEVASF e DNOCS

Em diversas etapas da pré-elaboração deste Diagnóstico, notadamente quando da apresentação das Memórias Técnicas 1 e 3 à SRH, foi trazido à discussão o antagonismo, mais propriamente os conflitos que se manifestam entre os regramentos da Lei 9.433/97, com sua nova Política de Usos e Gestão dos Recursos Hídricos, e os sistemas organizacionais-operacionais da CODEVASF e DNOCS, institucionalizados por outra lei federal, a de nº 6.662/79, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. São duas políticas públicas em conflito, ambas dedicadas aos usos e gerenciamento da água, separadas uma da outra, por uma distância temporal de 24 anos.

Nos elementos do pré-diagnóstico expostos na Memória Técnica nº 3, ficou escrito:

- a. tanto a Lei de Irrigação como o Decreto que a regulamentou – este, antes do mais, um aleijão normativo, pois fere a hierarquia dos atos jurídicos, inclusive regulamentando o que não lhe fora atribuído regulamentar⁵⁶ - resguardam um forte poder intervencionista sobre os empreendimentos hidroagrícolas. A preocupação quase exclusiva desse disciplinamento normativo se dedicou aos projetos de irrigação públicos; nele o interesse “público”, o caráter “público” do sistema organizacional e produtivo, e com isso o clientelismo, estão sempre presentes e são dominantes;
- b. enquanto a Lei de Irrigação institucionaliza a hidroagricultura sob o manto de um forte poder intervencionista do aparelho governamental, o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, absorvendo conceitos modernos e básicos do uso e gestão da água, e tentando um chamamento e uma instigação às iniciativas do setor privado, cria e propaga um sistema produtivo institucionalmente oposto àquele que ainda rege a organização/operação de aproximadamente 50 empreendimentos hidroagrícolas administrados pela CODEVASF e DNOCS em bacias hidrográficas/hidráulicas do Nordeste; institucionaliza o chamado “Novo Modelo de Irrigação”, dado como “um instrumento eficaz de desenvolvimento rural, tornando a agricultura irrigada um processo empresarial, moderno e eficiente” (do texto do “Novo Modelo”);
- c. a Lei de Irrigação, a despeito de ainda formalmente vigente, não tem mais eficácia, perdeu sua motivação estratégica e político-institucional, e caiu em desuso, por não mais atender ao novo contexto das relações do Estado com a sociedade;

⁵⁶ O Decreto 89.496, de 29.03.84, no seu artigo 9 e parágrafos, na sua relação conflituosa com a lei básica na qual obrigatoriamente deveria se pautar, autoriza a emancipação dos projetos públicos de irrigação – e as agências governamentais que operam no setor, notadamente a CODEVASF, dedicaram-se a um acelerado esforço administrativo para assumi-la (a emancipação) na prática.

Recorrendo às lições de Pontes de Miranda, escreveu-se, a propósito: um Regulamento não pode limitar, modificar ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções. Não pode facultar o que na lei se proíbe. Nem pode ordenar o que a lei não ordena. Também não pode interpretar a lei, pode apenas torná-la operativa. Sobre essa relação Regulamento/Lei, o Mestre é suficientemente enfático, terminante.

- d. sempre que a SEAGRI, ou especificamente a Superintendência de Irrigação, precise atuar na implantação de projetos de irrigação, vai encontrar esse conflito aberto entre a velha Lei 6.662/79 e a nova Lei das Águas, particularmente quanto às relações de compra/venda da água (tarifa) e às incidências de custo desse insumo técnico sobre a viabilização econômica da hidroagricultura;
- e. sabe-se que a Lei 6.662/79 está sendo submetida a uma revisão, no Congresso Nacional (por enquanto, em uma Comissão do Senado Federal). Mas isso pertence ao futuro; o presente é o conflito, que a elaboração do PERH-BA terá de absorver.

Já nas reflexões da Memória Técnica nº 1, veio escrito, textualmente:

"Referimo-nos à validade ou não, à cessação ou não da vigência de duas leis federais sobre usos e gestão das águas nos espaços físicos da Bahia, as Leis 6.662/79 (Lei de Irrigação) e 6.088/74 (criação da CODEVASF, com a prescrição de suas funções). Ambas estão amplamente institucionalizadas na Bahia, no contexto de planejamento das suas Bacias Hidrográficas (e hidráulicas) mais significativas; uma, regendo os perímetros irrigados do DNOCS e CODEVASF, a outra, ocupando-se do planejamento e da gestão das águas no Rio São Francisco".

"Já se diz que no conflito temporal do ordenamento jurídico pertinente, essas duas leis federais, de 1974 e 1979, foram revogadas pelas Leis 9.433/97 e 9.984, respectivamente dos anos 1997 e 2000". Sob esse foco de interpretação, também se dirá, apressadamente, que as leis estaduais de águas, na Bahia, notadamente a 6.855/95, se tornaram colidentes e incompatíveis com a modelagem jurídico-institucional federal, e precisam ser abandonadas ou atualizadas."

"Dois parágrafos do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil preceituam: § 1º – A Lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regulamenta inteiramente matéria de que tratava a lei anterior"; o § 2º – "A lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das existentes, não revoga nem modifica a lei anterior".

Wilson de Souza Campos Batalha, tratando dos "Tempos do Direito" e da cessação da vigência da lei, desdobra a interpretação: "As leis só se derrogam ou ab-rogam por outras leis. Os conceitos de ab-rogação e derrogação só se aplicam a normas de igual hierarquia, e não a normas de planos diferentes. Destarte, normas constitucionais não derrogam ou ab-rogam leis ordinárias; leis ordinárias não ab-rogam ou derrogam decretos, nem estes ab-rogam ou derrogam aquelas".⁵⁷ A própria Constituição revoga leis ordinárias quando expressamente o faz, escreveu Castro Nunes ("Teoria e Prática do Poder Judiciário").

Ora, nem a Lei 9.433/97, nem a lei da ANA, ab-rogaram ou derrogaram (do gênero "revogação") expressamente as leis que regem as ações da CODEVASF e do DNOCS no tocante ao planejamento, usos e gestão da água, inclusive no que diz respeito à tarifação.

⁵⁷ Batalha, Wilson de Souza Campos, "Direito Intertemporal"; pg. 25/26, Editora Forense, 1980.

Alguns dos antagonismos ou conflitos entre as duas configurações da política federal de águas (as leis 6.662/79 e 9.433/97) merecem uma análise aprofundada, na busca de respostas ou soluções, para serem levadas ao corpo do PERH-BA. Isso porque:

- a. a CODEVASF, ela própria, opera ou se mobiliza para operar 21 (vinte e um) perímetros de irrigação em sub-bacias hidrográficas inseridas no Estado da Bahia, na bacia-mãe do Rio São Francisco, ocupando uma superfície irrigável de aproximadamente 1 (um) milhão de hectares⁵⁸;
- b. dado que, a privatização ou emancipação dos perímetros de irrigação como um todo, tornou-se o marco e a essência da estratégia governamental nesse segmento da política de usos da água, faz-se imprescindível reformular a velha Lei de Irrigação. Sem isso, ou seja, no ventre da Lei 6.662/79 e do Decreto 89.496/84, a emancipação é simples miragem; até porque (i) a propriedade dos lotes familiares é resolúvel, o que significa uma forte restrição ao domínio fundiário privatista; (ii) o irrigante sempre terá de obedecer às decisões e à fiscalização da administração do projeto, que se mantém às mãos dos agentes da CODEVASF – em perímetros irrigados, ditos “emancipados”, as ingerências de gestão, por parte da CODEVASF, são contratuais e prosseguem autocráticas como antes; (iii) o irrigante terá de pagar, perpetuamente, a amortização de equipamentos que nunca serão seus; (iv) os irrigantes, na sua larga maioria, se encastelaram no caráter público, clientelista, do sistema organizacional-gerencial tradicional, e agravam os impedimentos e gargalos à sua transformação;
- c. a Superintendência de Irrigação, do aparelho institucional da SEAGRI, encontrará incógnitas e dificuldades para caminhar na implantação dos seus projetos de hidroagricultura, dado que a Lei de Irrigação mostra-se inadequada, caiu em desuso, pois que o seu modelo de valoração e tarifação da água torna anti-econômicas as unidades de produção hidroagrícolas.

Essa questão dos preços de venda da água como condicionante da anti-economicidade da irrigação regida pela Lei 6.662/79, que para alguns é discutível, polêmica, na verdade é límpida, transparente, dispensa discussão.

Ordene-se o raciocínio. A formação do preço da água liberada para os cultivos irrigados resulta da aplicação de uma tarifa binômica (art. 43, incisos I e II do Decreto 89.496/84); assim decomposta:

uma parcela constante, preço fixo, é cobrada ao usuário por hectare de áreas irrigadas, como encargo de “amortização”⁵⁹, uma obrigação inusitada, pois o irrigante “amortiza” equipamentos que sempre constituirão bens dominicais, noutros termos, bens patrimoniais do Poder Público, juridicamente intransferíveis ao setor privado. Note-se que as infra-estruturas de uso comum, além dos equipamentos de adução, condução e distribuição da

⁵⁸ Vide tabela com essa programação da CODEVASF no item “A Política de Irrigação”, na bacia do rio São Francisco, no texto sobre “As Políticas Públicas Comprometidas com a Utilização dos Recursos Hídricos”, parte IV deste Diagnóstico.

⁵⁹ O Decreto 89.496/84 fala expressamente em amortização; o Decreto 75.510/75, mais racional e lógico, falava em “remuneração da utilização das infra-estruturas”.

água podem incluir barragens, reservatórios, estradas de ligação externa, pontes, linhas de transmissão de energia, campos de pouso, ativos públicos que os irrigantes são obrigados a amortizar no corpo da tarifa da água;

uma parcela variável, é cobrada por 1.000 m³ de água recebida pelo usuário – neste caso, correspondente ao valor das despesas anuais de operação e manutenção das mesmas infra-estruturas hídricas de uso comum.

Essa obrigação de “amortizar” os investimentos de infra-estrutura (artigo 41 do Decreto) e de pagar os custos anuais de operação, conservação e manutenção dos mesmos equipamentos infra-estruturais (artigo 42, § 2º), constituem os pontos de criticidade, os componentes mortais da economicidade do sistema de irrigação, especialmente para os produtos de menor valor comercial unitário.

Estudos de apropriação do custo final, ou preço de venda da água fornecida aos irrigantes (1982/85), inserindo simulações de amortização, nos perímetros de irrigação onde os encargos com energia elétrica eram mais acentuados (bombeamentos onerosos, etc.), informam que esse custo parcial absorvia em média entre 15 e 27% dos custos globais (conforme a cultura), finais da produção hidroagrícola – em um tolerável médio de apenas 10%.

Esse custo, nos referidos estudos, apresentava-se com 3 componentes:

os encargos da compra de energia elétrica em alta tensão, equivalendo a um percentual médio de 24% do custo global da água;

o adicional de manutenção e operação do sistema hidráulico que serve ao perímetro irrigado, representando em torno de 26% do custo global da água fornecida aos irrigantes; e o adicional médio de amortização dos investimentos, equivalendo a 50% do custo global ou preço de fornecimento da água.

Não é por acaso que, tanto a CODEVASF como o DNOCS, praticamente renegam a legislação reguladora e, nos seus cálculos, terminam por praticar, para a cobrança da água, uma tarifa meramente simbólica, fortemente subsidiada, - na CODEVASF, apenas a parcela K2 da tarifa é cobrada (K2-1, fixa, e K2-2, variável) – com os preços oscilando em torno de 5-12% do custo da produção irrigada. Os encargos de “amortização”, prescritos na lei, são excluídos, ou não pagos.

Convém registrar que o próprio DNOS, quando operava em irrigação, no sistema do Arroio Duro (Camaquã, RS), frente a uma economia bem mais desenvolvida que a do Nordeste, e cujas estruturas de capitalização e mercado permitiam atribuir custos maiores à água (e onde a lei não conferia “funções sociais” à irrigação), cobrava cerca de 3% do valor da produção dos irrigantes, calculado à base dos preços mínimos oficiais – uma situação que o Plano Diretor Estadual de Irrigação (1980) considerava “um privilégio difícil de explicar”, porque os demais rizicultores gaúchos, do setor privado convencional, pagavam o equivalente a, pelo menos, 18% dos custos agrícolas, como “aluguel” da água.

2.4.2.6 A Missão Institucional do Município no Gerenciamento dos Recursos Hídricos



A despeito da descentralidade na gestão dos recursos hídricos ser um princípio de lei, e ainda que a Lei 9.433/97 confira ao Município núcleos de competência e responsabilidades no contexto da nova política de águas, não dá para afirmar, por enquanto, até onde o município poderá chegar no exercício dessa competência.

A duplicidade de condicionantes, algumas adversas, outras favoráveis, proporciona as pedras do jogo.

As condicionantes adversas: as águas, sejam superficiais ou as subterrâneas, são federais e/ou estaduais. Não existem águas de titularidade municipal. Explicitamente não sobram espaços de ação para o exercício de competências concorrentes (em relação aos dois outros entes da Federação), por parte do Município, mas esse espaço pode estar implícito quando entra em causa a aplicação do chamado “interesses locais”, um mandamento constitucional que arejou o conceito antecessor de peculiar interesse, inclusive abrindo alguns nichos ou situações residuais que incluem, por exemplo, os serviços de saneamento básico, destinação de efluentes domésticos e industriais, anti-poluição e padrões de potabilidade dos suprimentos de água ao consumo humano, poder de polícia administrativa sobre as águas.

Agora, as condicionantes favoráveis:

- a. Ao ser incluído na repartição do poder político-institucional federalista, o Município foi contemplado com as competências estabelecidas no art. 30/I e 30/II da Constituição de 88: (i) legislar sobre assuntos de “interesse local”, e (ii) suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

Essa atribuição de legislar sobre assuntos de “interesse local” (uma dilatação da figura do peculiar interesse da Constituição anterior) deve ser entendida como uma competência municipal expressa e plena, não só privativa mas exclusiva e excludente, em relação à qual a União e o Estado não podem ditar preceitos e regras, porque então, ao atender a uma prescrição constitucional estarão praticando o desrespeito a uma outra. Ademais, seria uma violação à autonomia municipal; clara inconstitucionalidade.

- b. A lei 9.433/97 assenta o Município no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e, mais expressamente, na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, com interferência indireta no braço executivo desses Comitês – as Agências de Água⁶⁰. Tendo-se em conta que os Comitês de Bacia são peças, é possível dizer, fundamentais do sistema nacional de gestão da água, inclusive nas suas escalas deliberativas e normativas, ou na formulação dos mecanismos de cobrança pelo uso da água (para sugerir os valores a serem cobrados, diz o art. 38/VI do diploma 9.433/97), a representação do Município nesse colegiado é profícua à defesa de seus interesses e ao amadurecimento da sua participação na política de águas.

⁶⁰ A referência a essas duas unidades de gestão descentralizada não significa uma opção pela configuração organizacional delas. Tal opção se faz mais adequada quando da formulação do teor do PERH-BA.

Além disso, a Lei abriu a entidades municipais a oportunidade de se encaixarem na política de águas, não apenas como usuárias, mas também como administradoras. As alternativas dessa inserção incluem as consorciações e organizações intermunicipais de bacias hidrográficas, um modelo de articulação de interesses que está tomando forma em vários Estados federativos.

Ao dedicar mais arguta percepção ao conteúdo do art. 4º, inciso V, da Lei 9.433/97, que prescreve a gestão articulada dos recursos hídricos com os usos do solo, nos espaços das bacias hidrográficas (por exemplo, na bacia do São Francisco, estratégica no corpo do PERH-BA), chegar-se-á ao contexto mais abrangente, à melhor noção das dimensões sob as quais ocorrerão as reais, efetivas relações do Município (o dia-a-dia institucional, social, econômico, político, etc) com a política/gestão da água.

Em verdade, os questionamentos e controvérsias acerca do papel do Município nas políticas e na gestão dos recursos hídricos, estão ainda muito elásticos. Em uma ponta do debate se colocam, aqueles para quem essa participação, se garantida em dose acentuada, poderá trazer distorções à política hídrica; temem que o Município, ao ganhar poder de intervir na modelagem da política econômica da água, nos Comitês de Bacia ou nas Agências de Água, decida jogar com a oportunidade de insurgir-se, demagogicamente, contra a cobrança dos usos desse bem público; ou defender preços de arraial político. Esse jogo, aliás, já está sendo ensaiado em muitas comunas do Nordeste.

Na outra ponta estão os que defendem uma co-participação plena do Município na condução da política de águas e no respectivo processo decisório. "É necessário que o princípio básico da gestão por bacia, que é predominantemente horizontal e negocial, não seja inviabilizado pelo viés verticalista do domínio das águas ou do mando federal ou estadual".⁶¹

Eis a questão. O leque de atributos e poderes que, expressamente ou em esconderijos, - como esse dos assuntos de "interesse local" - foi conferido (ou tende a ser) ao Município dentro de seu universo territorial, tem de ser trazido para o debate de formulação do PERH-BA. Não é demais lembrar que algumas municipalidades do Nordeste, alargando o conceito de assuntos de "interesse local", avançaram para o planejamento dos usos da água e a municipalização da irrigação, com exemplo nos convênios de parceria assinados entre a CODEVASF e as Prefeituras de Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado e Remanso.

Uma clara definição do papel do Município nos sistemas gestionários dos recursos hídricos se torna assim uma questão-chave na formulação do PERH-BA, e que o Consórcio precisará discutir com a SRH.

A propósito, é oportuno registrar a lógica de Cid Tomanik Pompeu, ao entender que na elaboração da Lei Orgânica do Município, quando na figura dos "interesses locais" caberia enquadrar as questões associadas à água, abre-se um largo caminho... para serem disciplinadas questões relativas à água. O ideal teria sido que as águas de

⁶¹ Van Acker, Francisco Thomaz, A Gestão dos Recursos Hídricos por Bacias Hidrográficas e o Domínio das Águas, em Revista de Direito Ambiental, Ano 5, Vol. 18.

interesse exclusivamente local integrassem os bens dos Municípios”.⁶²

No elenco de organizações governamentais que cumprem missões na formulação das políticas e, mais do que isso, na gestão dos recursos hídricos na Bahia, os agentes dos Municípios ainda figuram parcimoniosamente, longe do seu espaço de oportunidades e de corredores alternativos capazes de permitir que essas missões se tornem copiosas e mais efetivas. Tais ausências são mais estranháveis quando se evidencia que nas diferentes dimensões da gestão hídrica, tal como na do meio ambiente considerado genericamente, a dimensão espacial-territorial, traduzida na regra de alocar o planejamento da gestão nas bacias hidrográficas, ganha absoluta relevância.

É certo que a SRH tem sido consciente e pragmática ao servir-se de muitas dessas oportunidades, por exemplo:

- a. quando institucionaliza o Consórcio Intermunicipal dos Usuários da Água do Alto e Médio Itapicuru, operacionalizando uma parceria entre as COMUAS, entidades de usuários diretos de água (setores produtivos), os usuários indiretos (representações da sociedade civil organizada) e as Prefeituras dos 11 Municípios da bacia hidrográfica;
- b. ou quando repete o modelo institucional, através da organização das AUAS e das COMUAS, na bacia hidrográfica do Alto Paraguaçu⁶³, que cobre uma área de 12,9 mil km² e envolve 16 Municípios;
- c. ou na experiência da Central das Associações Comunitárias para a Manutenção dos Sistemas de Abastecimento de Água (operação e manutenção pelos próprios usuários), por enquanto com 38 associações filiadas e concentrando sua operação na região de Seabra e Caetité, mas já atendendo a 20 Municípios, 51 comunidades/povoados, 36 sistemas de abastecimento de água.

É fácil observar que essas entidades, sejam as AUAS, as COMUAS ou a Central, conquanto ricos embriões do processo participativo, operam mais como agentes da demanda/consumo da água do que, propriamente, na gestão da oferta e das políticas que a condicionam.

Proceda-se a uma comparação instigante à SRH: não apenas em virtude da Constituição de 1988 haver estabelecido expressamente (arts. 23º e 30º) as funções do Município na gestão do meio ambiente, mas também porque a Lei estadual nº 7.779/2001 e o respectivo regulamento (Decreto nº 7.967/2001) reforçaram essa competência, a participação do Município na gestão ambiental está muito mais à frente, é mais efetiva até porque o nível de poder dessa participação está normatizado em lei e plenamente

⁶² Pompeu, Cid Tomanik, Recursos Hídricos na Constituição de 88, Revista de Direito Administrativo, outubro/dezembro 1991.

⁶³ As AUAs são as Associações de Usuários da Água, cuja organização se restringe aos proprietários territoriais situados às margens dos corpos hídricos, em bacias hidrográficas ou em sistemas hidráulicos (como o de Apertado). As COMUAS, mais amplas como organização participativa, constituem as Comissões Municipais de Usuários. São dois modelos de Entidades muito promissores, que a SRH está instituindo no âmbito do componente institucional do Projeto de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – PGRH.

institucionalizado, do que na gestão dos recursos hídricos. Além do importante papel conferido ao Município na estrutura organizacional do SEARA, o CRA colocou em operação a Coordenação de Ações Regionais e Municipalização, com as atribuições de (i) implementar a descentralização das ações ambientais, inclusive servindo-se de diversos organismos integrantes do SEARA e de porções da sociedade civil, (ii) formular e implementar a cooperação técnica e administrativa com organismos dos poderes públicos municipais responsáveis pela fiscalização das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de impactos ambientais locais, e (iii) de preparar-se para pôr em vigência a norma do art.208, do Decreto 7.967/2001, que permite serem delegadas ao Município, mediante convênio, as ações de fiscalização e licenciamento ambiental para os empreendimentos e atividades causadoras de impacto local.

Sabe-se que, até o presente, 18 (dezoito) Municípios firmaram convênios de cooperação técnica com o CRA, com vistas ao fortalecimento das ações ambientais a nível municipal; inclusive para o exercício do poder de polícia administrativa.

Um estudo desenvolvido no âmbito do Projeto Áridas⁶⁴, aborda uma questão de muita pertinência e atualidade relativamente ao papel que o Município pode desempenhar, dentro da chamada reforma do Estado, no processo de descentralização da máquina político-institucional de gestão, através do fortalecimento do poder local.

A súmula da interpretação é esta: a incorporação do Município ao instrumental decisório implica a descentralização que está sendo repetidamente recomendada para a gerência dos usos da água.

Certamente, não é a descentralização prevista na Lei nº 9.433/97, pois esta não se refere apenas à abertura das funções decisórias, em dado aparelho governamental, à comparticipação de um novo agente do poder público; a descentralização prescrita na Lei das Águas introduz no aparelho gerencial um núcleo de interesses e um poder de opinião distintos – o núcleo dos usuários da água e de associações comunitárias que de algum modo assumem compromettimentos com a gestão social desse bem público.

Alguns excertos desse estudo permitem entender a tese, nele defendida, da democratização do poder político através do fortalecimento do poder local:

... descentralizar a administração, via municipalização, transferindo para mais perto do cidadão a maior quantidade possível de atribuições nas questões que mais diretamente lhes digam respeito ... fazendo com que se ampliem os mecanismos de controle social sobre as políticas públicas.

Diferenciando os conceitos de desconcentração e descentralização:

... a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição do poder decisório, atuando, no mais das vezes, apenas no plano físico-territorial; a descentralização,

⁶⁴ Gusmão, Paulo Pereira de, Políticas de Desenvolvimento e Modelos de Gestão – Avaliação do Sistema Municipal de Governo, Publicação da Secretaria de Planejamento Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Brasília, 1994.

sim, envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de desdobramento de centros decisórios.

... essa diferenciação é da maior importância na medida em que um processo de desconcentração tende tão somente a aproximar a oferta de serviços a diferentes clientelas, criando-se uma falsa impressão de que se estaria descentralizando o poder decisório.

A mudança de enfoque da interpretação, vis-à-vis ao princípio da descentralização compreendido como a participação e a militância dos agentes sociais (usuários da água e comunidades locais) em dado aparelho governamental responsável pela tomada de decisões sobre os usos da água, não destrói o significado do modelo municipalista de envolvimento direto desse ente federativo de 3º grau na elaboração e na gestão da política hídrica.

Atente-se, contudo, para a circunstância de que esse compartilhamento do poder decisório com os Municípios, mediante o seu assentamento nos Comitês de Bacia Hidrográfica ou nos seus equivalentes institucionais, conferindo-lhes a prerrogativa de exercer funções normativas, deliberativas ou executivas⁶⁵ em quaisquer desses parcelamentos de águas, esse compartilhamento oferece os seus riscos.

Um desses riscos é o de que os interesses dos Municípios (especialmente os de frágil estrutura organizacional) se manifestem apenas como os interesses do Prefeito; ou de que a inclusão do Município nas discussões da cobrança da água e do respectivo sistema de tarifação (isenções, subsídios, valor da tarifa aplicado por espécie de usuário, conflitos de uso, etc), nos organismos de bacia, terminem por agüar a eficiência desse instrumento de gestão hídrica, ou deformá-lo. É temerário generalizar as vantagens desse inovador modelo organizacional-participativo para um universo de Municípios cuja capacidade média de reflexão nem sempre permite acompanhar as razões e os meandros da gestão hídrica.

Bem a propósito: tem-se notícias da traumática experiência por que passam as autoridades de diversos Estados da Federação nas negociações com os Prefeitos (não com os Municípios), relativas às concessões dos serviços de saneamento básico, etapa crítica do processo de privatização das empresas estaduais do setor.

Na tomada de posição sobre o papel que o Município poderá assumir na gestão hídrica, e, mais diretamente, na estruturação de funções dentro do PERH-BA, algumas premissas de planejamento terão de ser balanceadas; por exemplo:

- a. no ordenamento constitucional, vigente no país, as águas são confiadas ao domínio da União ou dos Estados, o que torna difícil inserir o Município na gestão desse bem público;

⁶⁵ A Lei paulista nº 7.663, de 30.11.1991, que normatiza a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em sua matéria Da Participação dos Municípios (art. 32), prescreve: O Estado poderá delegar aos Municípios, que se organizarem técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre muitos outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas.

- b. em contrapartida, dadas as prescrições normativas de que as bacias hidrográficas constituem obrigatoriamente o espaço de planejamento e implementação das políticas de usos da água e do modelo gerencial desses usos, os agentes da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, inclusive os Municípios, promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, uso/ocupação/conservação do solo e do meio ambiente; fica então fora de propósito imaginar a gestão de uma bacia hidrográfica sem ter em conta que o Município é o escalão administrativo mais próximo de determinados fatores físicos e ecológicos reais (solo e meio ambiente) que respondem mais diretamente aos objetivos da gestão hídrica perseguida;
- c. na partição constitucional de competências os Municípios aparecem como detentores das competências privativas, o que significa competências exclusivas, a serem exercidas sem subordinação, exprimindo a capacidade que lhes é conferida para editarem, com plenitude, normas sobre os assuntos de "interesse local" (art. 30/I CF), ou de suplementar as legislações federal e estadual, no que couber (art. 30/II). Se a proclamação da competência é bem clara, o significado de assuntos de "interesse local" é cabalístico, permitindo várias lógicas de interpretação. "Interesse local" implica exclusividade, ou significa predominância em relação ao interesse dos demais entes federados? É mais abrangente, ou menor, do que o peculiar interesse proclamado em Constituições anteriores? A combinação dos artigos 30 (competência exclusiva) e 23 (competência comum), permite, entender que os Municípios estão autorizados a, simultaneamente, legislar, emitir normas jurídicas e atuar na proteção do meio ambiente, nos limites de seu território, e invocando o instituto dos "interesses locais" ?⁶⁶

Para demonstrar que a modelagem do sistema de gestão hídrica, e especialmente a modelagem do PERH-BA, não poderão minimizar a contribuição que os Municípios a elas podem oferecer, ainda é pertinente lembrar que no mesmo âmbito das competências constitucionais comuns foi conferido ao Município o poder de "acompanhar e fiscalizar" as concessões dos direitos de exploração dos recursos hídricos em seu espaço territorial. É um modo de o Município exercer o seu poder de polícia administrativa, inclusive para proteger os mananciais e preservar a natureza como um todo ("proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas" – art. 23/VI).

Paulo Afonso Leme Machado ainda lembra: "O Município não pode legislar sobre as águas, mas pode e deve aplicar a legislação federal de águas no ordenamento do território municipal"⁶⁷. O ordenamento territorial-urbano está na faixa da competência municipal exclusiva e excludente.

⁶⁶ "A Constituição conferiu aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, e esta compreende competência legislativa plena, ressalvadas as limitações que ela própria, direta ou indiretamente, mediata ou imediatamente, estabelece.

Posto que a União tenha competência para editar normas gerais, no âmbito da legislação concorrente (art.24), serão inconstitucionais os comandos normativos federais quando, ditados a Municípios, neste campo concorrente, não constituírem normas gerais, ou quando violentarem o princípio constitucional da autonomia que lhes foi expressamente assegurada. Diga-se o mesmo quanto à legislação estadual concorrente". Joaquim Chagas Aguiar, "Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição", Editora RT, pg. 33.

⁶⁷ Leme Machado, Paulo Afonso, "O Município e o Direito Ambiental", Revista Forense, Vol. 317.

Vale expor uma indagação “provocativa”, mas com evidente razão de ser: o policiamento dessas concessões de exploração dos recursos hídricos, noutras palavras, o exercício das mencionadas funções monitoras e fiscalizadoras pelos Municípios, não poderá ser equiparado ou estendido ao policiamento das “concessões” ou das “autorizações” de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos? - abrindo, assim, aos Municípios a capacidade de exercerem o seu poder de polícia administrativa, discricionária e coercitivamente (atributos desse poder de polícia), na “fiscalização” da obediência aos contratos de concessão ou autorização da outorga dos direitos de uso da água?

A propósito: Nivaldo Brunoni⁶⁸ registrou que o próprio STF já se posicionou pela competência dos Municípios, em matéria ambiental, para fiscalizar e impor sanções no exercício do poder de polícia (RTJ 63858).

2.4.2.6.1 O Novo Modelo de Gerência Hídrica e o Fortalecimento do Poder Local

Na matéria anterior que tem desdobramento nesta, foram emitidas algumas reflexões e juízos sobre a questão municipal no contexto da nova política de usos e gestão da água.

Em ângulo oposto às condicionantes básicas que lhe são adversas, por exemplo, às da inexistência de águas de domínio ou titularidade municipal – mesmo aquelas águas confinadas ao seu território, como os lagos e rios que nele tenham nascente – ou às da incapacidade constitucional para legislar sobre águas, além da própria fragilidade das suas estruturas ou sistemas organizacionais-gerenciais, técnicos e financeiros, os Municípios são resguardados por umas tantas condicionantes favoráveis, que assumem destaque:

- na competência que lhes reserva o art. 30/I e II da Constituição Federal para legislar sobre “assuntos de interesse local” e para suplementar, no que couber, a legislação concorrente baixada pelos poderes federal e estadual sobre questões ambientais, aliás, já exercidas pelos Município na prestação dos serviços daquelas esferas do saneamento básico que se encaixam no leito da administração dos usos da água (abastecimento urbano, esgotamento sanitário, etc.);
- na sua legitimidade para imitar-se do poder de polícia administrativa relacionado aos controles da qualidade das águas (notadamente descargas de poluentes hídricos), com embasamento não apenas em dispositivos constitucionais, mas igualmente no Decreto Estadual nº 7.967/2001, art. 28, que dispõe: “A fiscalização e o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos cujos impactos ambientais ocorrem dentro dos limites territoriais do Município, assim classificados como de impacto local, poderão ser delegados ao respectivo município, mediante celebração de convênio”;
- na inclusão do Município na estrutura do Estado Federal (arts. 1 e 18), e, complementarmente a isso, na autonomia política e nos respectivos poderes de auto-administração que a Constituição federal lhe conferiu para gerir a coisa

⁶⁸ “A Tutela das Águas pelo Município”, em “Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais” (Coord. de Vladimir Passos de Freitas), Juruá Editora, 2000.

pública municipal, em termos de autodeterminação nos "assuntos de interesse local"⁶⁹;

- na obrigatoriedade da inclusão dos representantes do poder executivo municipal nos Comitês de Bacia Hidrográfica estabelecida na Lei nº 9.433/97 para as águas de domínio-gestão federal, e na perspectiva de sua inserção e atuação nos Comitês dedicados à gestão em águas de domínio estadual.

É evidente que o exercício efetivo de todas essas referidas funções, está na dependência do amadurecimento da capacitação, especialmente em termos de armadura institucional e organizacional que essas unidades federativas de 3º grau venham a utilizar sempre que decidirem acionar esse seu leque de competências.

Por estarem muito presentes, ou serem parte do cotidiano das relações água-sociedade, harmoniosas ou conflituosas, que se desenvolvem nos espaços territoriais das bacias hidrográficas, no interior dos processos que movem os ritmos e os ritos da oferta/demanda da água e às vezes afetam e tornam crítico o respectivo equilíbrio quantitativo/qualitativo, os Municípios se fazem personagens potencialmente instruídos para permear as realidades que se escondem (para quem não as sabe perscrutar) nas referidas relações água-sociedade. Por isso, aliás, são os mais aptos para enfrentar, equacionar e elucidar aquelas questões "menores" que certamente escapam às macro-escalas de investigação e interpretação utilizadas pelos planejadores dos usos da água.

Como então fazer para que tais entidades locais usufruam essas "vantagens comparativas" de conhecimento e, abrindo diálogos e procedimentos interlocutórios com os poderes estaduais ou federais, consigam inserir nas agendas do planejamento da gestão hídrica a sua contribuição para compor o caminhamento estratégico, as soluções e o instrumental mais apropriado à modelagem e à implementação do PERH-BA?

É óbvio que os Municípios, salvo exceções, têm frágil representatividade para se qualificarem como interlocutores persuasivos junto aos agentes federais e estaduais que discutem a adequação e a legitimidade da aplicação, alternativamente, da Lei federal nº 9.433/97, ou das Leis Estaduais 6.855/95 e 8.194/2002 à modelagem do PERH-BA; mas poderão assumir uma função de relevo no manejo das variáveis e maneiras de conduzir a implementação do modelo de gestão hídrica que venha a ser desenhado.

Seus espaços de atuação se localizam especialmente na aplicação e cumprimento das prescrições do art.1º/VI, do art. 3º/III e V, art. 34/III e IV, art. 39/IV e V, art. 47/todos os incisos, art. 50/§ 1º e art. 51 da Lei Federal 9.433/97 e dos diversos dispositivos das Leis Estaduais 6.855/95 (particularmente no que se refere aos incentivos às organizações de usuários da água) e 8.194/2002, de onde vêm comprometidos os princípios infra-constitucionais da gestão descentralizada e participativa e o respectivo suporte jurídico-institucional para os tornar efetivos.

⁶⁹ O princípio da autonomia dos Municípios foi posto em questionamento quando da caracterização jurídico-institucional das Regiões Metropolitanas (agrupamentos compulsórios de Municípios limítrofes para desempenharem funções públicas de interesse comum), cuja criação a Carta Magna conferiu aos Estados-membros, com a noção de que elas personificariam uma 4ª esfera de Governo. Prevaleceu, contudo, o entendimento de que as decisões tomadas na escala de uma Região Metropolitana não obrigariam aos Municípios, precisamente pela autonomia de que eles estão investidos.

Admita-se, contudo, que os Municípios, e o todo a que chamamos de “complexo municipalista”, para alcançar essa capacidade de persuasão, precisarão fortalecer o seu poder local, o seu suporte comunitário, pela via de um amplo processo organizacional dos usuários da água e das porções da sociedade civil interessada, de algum modo, em inserir-se no aparelho de gestão hídrica; um movimento organizacional arregimentando os munícipes, multiplicando núcleos de opinião e participação (organizações de usuários e de frações da sociedade civil, organizações não-governamentais, lideranças empresariais, sindicatos rurais, etc.), e fazendo-os ganhar espaços de militância no corpo da gestão das águas.

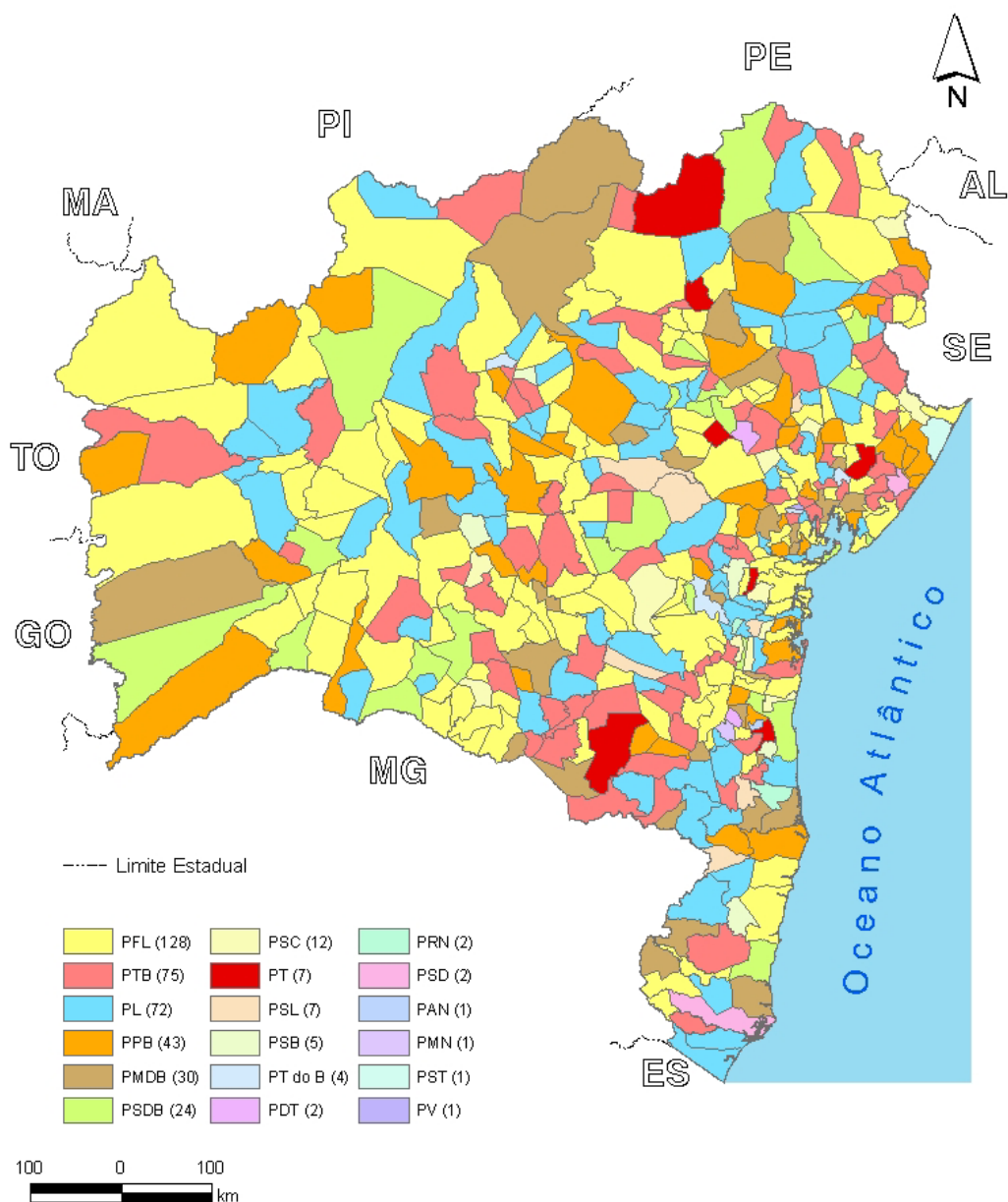
Seria conveniente trazer os partidos políticos, especialmente pelos seus representantes nas Prefeituras Municipais (vide cartograma 2.4.1), para engrossar essa militância e fortalecer o que estamos chamando de “poder local”.

Reafirma-se: são muitas as oportunidades que se oferecem ao poder público municipal/setores privados envolvidos, ao longo da implementação do PERH-BA, à efetividade dos propósitos de descentralização e contribuição participativa, no sentido de desenhar o modelo administrativo desejado de gestão hídrica no estado.

Destacaremos as seguintes:

- no enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes;
- na articulação do PERH-BA, quando na sua fase de implementação, com as comunidades de usuários da água;
- na organização e operacionalização dos Comitês de Bacia Hidrográfica, ou de suas alternativas organizacionais;
- na fixação dos valores a serem cobrados (níveis de tarifação, franquias tarifárias, etc.) pelos usos das águas superficiais e subterrâneas;
- nos planos de aplicação das receitas oriundas da cobrança da água;
- no andamento das ações fiscalizadoras, recuperação de danos, etc.

Não é demais assinalar, mais uma vez, que a SRH já dispõe de ricas experiências pioneiras sobre o processo participativo e os embriões de gestão descentralizada, aplicados pelas equipes que operam o PGRH no âmbito de um projeto comprometido com o BIRD. Tais experiências poderiam ser adaptadas e multiplicadas para a implementação do PERH-BA.



Cartograma 2.4.1 - Filiação Partidária dos Prefeitos, Dezembro de 2000

2.4.2.7 Uma Hipótese de Modelagem Organizacional-institucional do PERH-BA

1. A diagnose precedente permite que se estabeleça uma hipótese, um pré-modelo organizacional-institucional para a implementação do PERH-BA, bem assim as razões que o elegem.

Tomando como “inputs” fundamentais (i) o conhecimento dos sistemas jurídicos e institucionais-organizacionais já implementados na Bahia, e a necessidade, maior ou menor, de compatibilizá-los ao exercício das funções de gerenciamento dos usos da água; (ii) a correta hermenêutica da legislação que se dedica a disciplinar as políticas, e a gestão desses usos, notadamente as leis federais 9.433/97 e 9.984/2000, e mais o ordenamento jurídico estadual dedicado à matéria; e (iii) as soluções e arranjos de ordem técnica que se permite visualizar no patamar de planejamento ora alcançado (apesar de ainda inacabado, com muitos vazios), faz-se possível formular uma “Hipótese”, ou um pré-modelo (como se prefira chamar), do instrumento de intervenção disciplinadora do sistema de gestão hídrica no estado, proposto à configuração do PERH-BA, quanto aos seus caracteres institucionais de maior relevância.

2. A função da Hipótese, tal como ela é aqui empregada, é substancialmente conceitual e metodológica. Sustenta-se na lógica de que, em um planejamento complexo e desenvolvido a partir de contraditórios conceituais, como é o caso do PERH-BA, torna-se indispensável, preliminarmente, estabelecer paradigmas de trabalho, premissas norteadoras – as premissas norteadoras a que se referiu o Prof. Tomanik Pompeu em um comunicado à Superintendência de Recursos Hídricos/SRH.

Muito utilizada como ferramenta em planejamentos “sistêmicos”, de teor holístico, como o do PERH-BA, a Hipótese se destina a oferecer aos técnicos engajados no planejamento, um laboratório de reflexões, de explicações e de orientação. É uma espécie de cobaia, uma projeção empírica, “experimental”, do modelo orgânico-operacional sob o qual se enxerga o PERH-BA nos seus degraus atuais de produção de conhecimento e de elaboração.

3. No que tange à análise do componente jurídico-institucional preexistente na Bahia, relativamente à gestão dos usos da água, as respostas obtidas indicam que ele, esse componente, exige algumas complementações ou adequações, via de regra de pequeno vulto, de maneira a colocá-lo, e dar-lhe funcionalidade, no corpo estrutural do sistema gestor hídrico em perspectiva.

Tais complementações e/ou adequações incluem, como exigências e requisitos centrais:

- a. criar e instituir, por instrumento legal hábil, no corpo da organização gestonária do PERH-BA, os Comitês de Bacia Hidrográfica – não necessariamente tantos Comitês quantas sejam as bacias hidrográficas onde o domínio das águas é do Estado; pelo menos nas fases iniciais de organização do sistema de gerenciamento, a melhor

opção é a de agrupá-los, talvez em não mais de 10 Comitês, até mesmo para evitar dispersões na operacionalidade da gestão e não assumir custos administrativos ociosos ou marginais;

- b. estruturar e operacionalizar o PERH-BA obedecendo às regras da gestão descentralizada e participativa. Nesse sentido, incorporar os usuários de água e as organizações civis, em termos de voz e voto, às instâncias colegiadas de normatização e deliberação, no caso, o CONERH e os Comitês de Bacias Hidrográficas;
 - c. reformular a organização e a modelagem jurídico-institucional das Regiões Administrativas de Água, considerando-se que as RAAs, diferentemente do que entendem as leis que as instituíram, apenas desconcentram (geograficamente) as ações da SRH, mas não descentralizam o processo de gerenciamento, não repartem os plexos de poder gestor. Aliás, o entendimento aqui adotado é o de que, após reconceituadas e reformuladas em seu embasamento jurídico-institucional, as RAAs venham assumir algumas funções designadas na Lei 9.433/97 às Agências de Água, como braços executivos dos Comitês de Bacia Hidrográfica. A propósito, não é demais registrar que, no Ceará, a cobrança dos usos da água aos usuários, em todas as bacias hidrográficas, é conferida a uma empresa de capitais mistos, a COGERH.
4. O componente crítico que se apresenta à caracterização, ao desenho organizacional-operativo do PERH-BA, reside na interpretação das competências, repartição de responsabilidade, linhas de hierarquia institucional-funcional, em termos de gestão de águas, entre a União e os Estados federados; quer dizer, a definição de “a quem compete fazer o quê” nessa gestão de águas, tanto superficiais como subterrâneas, operando os canais de decisão e os procedimentos executivos.

Os diagnósticos concluídos nos campos jurídico-institucionais permitiram trazer para o pré-modelo do PERH-BA algumas definições e proposições que ajudam a superar o que há de questionável, omissivo, contraditório nesse contexto da repartição das funções gerenciais entre a União e os Estados.

Opinando acerca de como deve ser interpretada a Lei 9.433/97, principal fonte de divergências exegéticas, - quais os seus dispositivos principiologicos, de alcance nacional, imputados à competência privativa, ou seja, exclusiva e excludente, da União, e quais as normas de cunho nítida e substancialmente administrativo, normas de gerenciamento (literal na Lei), inseridos ora na competência gestonária federal, ora na estadual, conforme seja o domínio das águas – sustentou o Consórcio, em uma das suas Memórias Técnicas submetidas à SRH, a interpretação que vai aqui reafirmada como a premissa capital do planejamento do PERH-BA e um ingrediente da Hipótese:

- a. a Carta Constitucional de 1988 garante ao Estado da Bahia organizar-se e reger-se pela Constituição e leis que decidir adotar. Isso significando que o Estado, como núcleo federativo, goza de autonomia, competência e autoridade para se auto-gerir, adotando pela sua própria vontade, especialmente à conta da preservação das peculiaridades de seus corpos d’água, o modelo de organização administrativa

(Colegiados deliberativos, organismos executivos, distribuição interna de atribuições, etc.) à luz do qual se dispõe a conduzir o gerenciamento das águas de seu domínio;

- b. os dispositivos do Título II, desde o art. 32 ao art. 49 (excluídos os arts. 46 e 47), da Lei 9.433/97, têm cunho essencialmente administrativo, gerencial, que se reparte entre as competências de gestão federal e estadual, segundo se institua juridicamente o domínio das águas.

Enfatizando a argumentação exposta em uma dessas referidas Memórias Técnicas:

“... a lei 9.433/97 acusa uma dupla face, uma delas, a das normas principiológicas, de alcance nacional, inserida na competência privativa da União, enquanto a outra, correspondente às normas de gerenciamento, de teor nítida e substancialmente administrativo, ora se insere na competência gestonária da órbita federal, ora na do âmbito estadual, conforme seja o domínio das águas.”

À luz dessa exegese básica da legislação hídrica é que se propõe o funcionograma exposto na “Hipótese” (vide figura 2.4.3 a seguir), dirigido a compor o modelo organizacional-operacional sumário de configuração do PERH-BA.

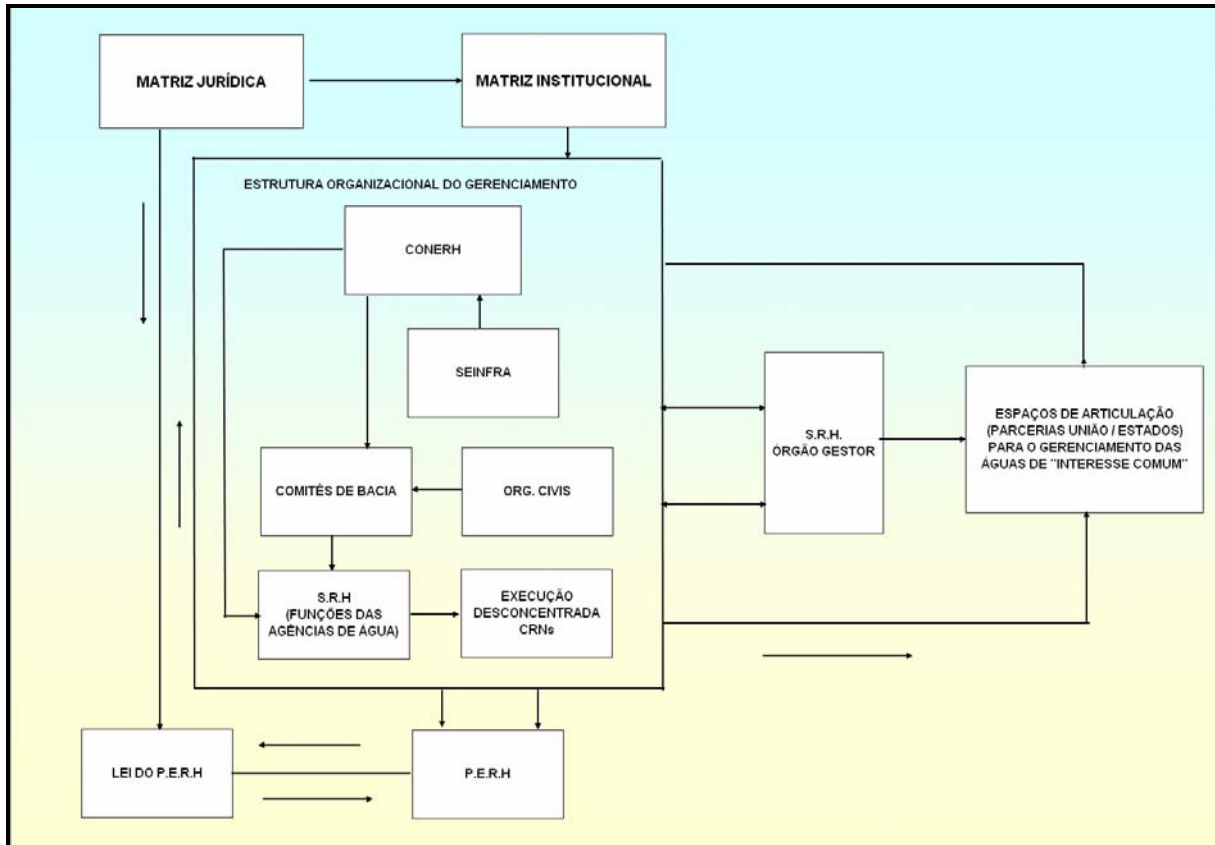


Figura 2.4.3 – Hipótese de Modelagem Jurídica-Institucional do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos

5. A simplicidade do modelo torna-o praticamente auto-explicativo no que tange à montagem e funcionamento do sistema gestor:
 - I. a unidade maior do sistema é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CONERH, já instituído por lei;
 - II. a inserção da SRH, organismo componente da estrutura da SEINFRA, nesse Grande Colegiado de funções consultivas, normativas e deliberativas, também está estabelecida em lei;
 - III. a institucionalização dos Comitês de Bacia Hidrográfica e a legitimação das suas funções como o núcleo da gestão descentralizada e participativa da política de recursos hídricos;
 - IV. a SRH, juntamente com o CRA, exerceria as funções executivas dos Comitês de Bacia – um equivalente à figura das Agências de Água instituídas na Lei nº 9.433/97;

- V. à SRH caberia, além de gestor do sistema, uma das funções mais relevantes do mecanismo da gestão hídrica – a função de conduzir as negociações, as tratativas de articulação e parcerias entre os agentes das gestões estaduais e federais em bacias hidrográficas nas quais os interesses se fizessem comuns.
- VI. A Hipótese, é óbvio, constrói e aponta um modelo organizacional experimental, para ser avaliado, acatado, rejeitado ou reciclado ao longo do circuito de elaboração do PERH-BA.

2.4.3 As Políticas Públicas Comprometidas com a Utilização dos Recursos Hídricos

Parece indispensável, preliminarmente, adiantar que a noção de políticas públicas com que se trabalha nesta análise não equivale à noção de políticas de Governo. As duas noções, conquanto mestiçadas e freqüentemente tomadas como análogas, apresentam-se com dessemelhanças e caracteres próprios, de vez que, enquanto em uma a função “política” se assenta em dado elenco, temporal e específico, de programas, projetos, ações estratégicas, dispositivos legais e caminhamentos administrativos atrelados a um determinado mandato eletivo, e que se dirigem a alcançar um ou mais objetivos, na outra a função “política” se desenvolve em um calendário mais largo, ou sem calendários formais, podendo atravessar diferentes mandatos. Além disso, as políticas públicas guardam impessoalidades, excluem conotações partidárias, e quase sempre são vivenciadas em espaços institucionais abertos, de configuração nacional ou regional.

Obviamente, as políticas de Governo, de moldura restrita e costumeiramente singelas, mas cujos temas e objetivos programáticos venham a se mostrar socialmente relevantes em termos do interesse público, e capazes de se tornarem metas coletivas conscientes, podem ganhar materialidade como políticas públicas. O “socialmente relevante”, nessa ótica de análise, necessariamente implica em que as ações políticas empreendidas pelos mandatários do poder estatal operem no sentido da alteração das relações (genéricas) pré-existent no contexto da sociedade.

É possível que a mistura que se costuma fazer das duas espécies de política, antes referidas, resulta de que, como instrumentos ideológicos e jurídico-institucionais de ação governamental, do exercício do poder do Estado na manifestação do interesse coletivo da sociedade (inclusive no foro do Legislativo, onde nascem as leis e os orçamentos), as políticas públicas são implementadas por agentes políticos através de instituições estruturadas no aparelho político do Estado.

Apesar da duração de sua ocorrência ser mais “estrutural” e por isso mais longa do que a das políticas de Governo, as políticas públicas se apresentam mutáveis, e às vezes os seus alvos se lhes escapam, pois nada mais são do que instrumentos transitivos de hegemonia e de exercício do “poder” de uma dada categoria social, ou combinação de categorias, em relação a outras. A denominação de “estrutural” vem de que as políticas públicas se situam em um processo histórico de transformação das relações do Estado com a sociedade, por efeito das intervenções corretivas que aquele exercita sobre esta.

Procurando estabelecer uma interpretação jurídica do que são as políticas públicas, um estudioso da matéria escreveu assim: "As políticas públicas são instrumentos de ação dos governos — o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar — o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social — é o núcleo da idéia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como essa foi uma evolução em relação ao *government by men* (governo para homens), anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas"⁷⁰.

O esoterismo da definição tem sua auto-explicação na própria amplitude ou multiplicidade de formas e manifestações sob as quais as políticas públicas aparecem aos nossos olhos.

Se o propósito é tomá-las unificadas, sistematizando toda a sua complexidade e variância, dir-se-á que elas constituem os modos de intervenção que o Poder Público, institucionalmente qualificado e constitucionalmente autorizado, coloca em ação para mover a dinâmica das relações sociais, econômicas e antrópicas que estão ocorrendo nos "universos", maiores ou restritos da sociedade, e a partir daí criar novos paradigmas de progresso social.

Todavia, se a intenção é decifrar ou pontualizar essa complexidade, encontrar-se-á as políticas públicas:

- a. sob as urdiduras do Estado planejador, normatizador, investidor, regulador, fiscalizador/licenciador (poder de política administrativa), e até do Estado-"hospital" para determinadas "doenças" dos agentes econômicos privados;
- b. ou o Estado dedicando-se a redirecionar, estimular, subsidiar, tranquilizar a reprodução dos sistemas econômicos dos setores agrícolas, industriais, de serviços, inclusive no que tange às suas relações de mercado, interno ou externo, suas contas de capital, contas de produção (suportes creditícios e estímulos fiscais), políticas expressas em mecanismos de parceria Poder Público/setor privado (serviços concedidos; lei 8.987/95), etc.;
- c. ou as intervenções corretivas do Poder Público atuando sobre os espaços territoriais diferenciados — notadamente os sistemas urbanos ou os espaços regionais críticos, como são os casos do semi-árido nordestino, do pantanal mato-grossense, dos ecossistemas florísticos da Amazônia, ou os domínios da terra e da água, a cuja análise estes textos se dedicam.

⁷⁰ Carvalho, Cláudio Oliveira "Políticas Públicas em Gestão Urbana Ambiental" (Rev. de Direito Ambiental, vol. 26, abril-junho 2002, págs. 277/289), complementando uma definição de Maria Paula Dallari em sua tese de doutorado sobre "Políticas Públicas e Direito Administrativo."

2.4.3.1 O Código de Águas Institucionalizou a Dinâmica do Setor Elétrico

O caso das políticas de recursos hídricos vivenciadas no País tem um rico histórico. De 1917/1920/1934, estágios de gestação do Código de Águas, a janeiro de 1997, data da lei nº 9.433/97, — precisamente 63 anos, considerando o intervalo entre as duas promulgações — a política de águas enveredou para transformações significativas em seu conteúdo, na sua legitimação jurídica e na sua dinâmica de modernização e ganhos sociais, à semelhança do que ocorreu, dentro do mesmo período, com a nossa política pública de terras.⁷¹

A despeito do largo espaço temporal que distancia o presente do evento do Decreto nº 24.643/34, e ainda das diferenças existentes nos embasamentos constitucionais de uma época e outra (especialmente no tocante aos conceitos de domínio hídrico e à repartição de competências entre os entes federados), o Código de Águas, graças à antevisão de Alfredo Valladão e de seus colaboradores, não deixou de se fazer marcante na modernidade da política nacional de gestão das águas. Muitos dos seus princípios e dispositivos permanecem informalmente válidos, atuais, apesar da inspiração civilista e privatista do Código, para o qual a água era um bem comum de todos e cabia na dominialidade particular.

Não é fora de propósito assinalar o quanto o Código está atuante, através de muitos dos seus princípios e dispositivos, no ordenamento jurídico moderno e atual, da gestão dos recursos hídricos:

- a. na condicional da cobrança dos usos da água — “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem” (art. 36, parágrafo 2º);
- b. no disciplinamento da outorga dos direitos de uso das águas públicas, sob os regimes de concessão ou autorização, com acento na declaração de sua inalienabilidade;
- c. no princípio do poluidor-pagador, insculpido nos seus dispositivos 109 a 116, e expresso no entendimento de que a ninguém é lícito conspurcar as águas que não consome, em prejuízo de terceiros, ou nas regras do pagamento de indenizações, ônus de custo da recuperação da qualidade das águas, responsabilidades por perdas e danos, etc.;

⁷¹ Predominantemente pela via do Estatuto da Terra, o velho direito das elites, centrado no Código Civil da tradição jurídica individualista, começou a ceder espaços, por enquanto alguns nichos, ao Direito Agrário, que avançou para uma nova compreensão da sociedade rural quanto à injustiça de sua base fundiária e à necessidade de reordená-la. Com os seus conceitos de que a propriedade territorial exerce (ou deveria exercer) uma função social, e com os ordenamentos da posse-trabalho, fez-se possível ao Direito Agrário condicionar e iniciar a derrubada dos anacrônicos institutos da posse agrária, desbancando aquelas vetustas prescrições do Código Civil onde a propriedade era amarrada ao indivíduo, e no regaço das quais o domínio fundiário era um privilégio. Foi o Direito Agrário, ainda quase um emergente, que fez o direito de propriedade abdicar de seu caráter de imprescritível e inviolável, e subjugar-se às razões do “grupo social”.

- d. na preferência pelos usos da água no abastecimento das populações, quando esses usos dependem de derivação, e na dispensa de autorização ou concessão na hipótese de derivações insignificantes;
- e. na mesma linha: no uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água para as primeiras necessidades da vida;
- f. nas condições de apropriação e proteção das águas subterrâneas (arts. de 96 a 101), segundo a regra de que o dono de qualquer terreno pode apropriar-se, por meio de poços, galerias ou outros meios, das águas que existem debaixo da superfície do seu prédio, contanto que não prejudique aproveitamentos existentes nem derive ou desvie de seu curso natural as águas públicas dominicais, as públicas de uso comum ou as particulares; em terreno de domínio público, a abertura de poços dependeria de concessão administrativa.

As políticas públicas mudam ideologicamente no tempo, em razão, como se disse antes, da composição das forças políticas da sociedade e dos interesses que balizam os seus movimentos. Note-se que o Decreto 24.643/1934 ganhou força de lei devido à situação de excepcionalidade política sob a qual foi promulgado.

A política hídrica ampla e conceitualmente avançada, para a sua época, que esse Código de Águas editou, foi, contudo, talvez conscientemente mutilada, restringida pelos centros de poder político interessados na linha das iniciativas do aproveitamento das fontes de energia hidráulica e do desenvolvimento das indústrias hidrelétricas. A regulamentação, exclusiva, do Livro III do Código, garantiu a aplicação dos seus dispositivos e favoreceu a organização, em bases empresariais, dessa modalidade de usos da água.

2.4.3.2 As Ações de Política Hídrica na pausa entre o Decreto 24.643/34 e a Lei 9.433/97

Os mais de 60 anos de vigência dos 205 dispositivos do Código de Águas, que antecederam à nova política nacional de recursos hídricos, erigida e centrada na Lei 9.433/97, a despeito da não-regulamentação da essência das matérias insculpidas nos seus Livros I e II, o que resultou em sua não-aplicação, mostraram-se pródigos, incitaram, proporcionaram uma corrida de interesses, de iniciativas e empreendimentos voltados à utilização/administração dos recursos hídricos, na sua maioria comprometidos com a geração de energia hidrelétrica. A política de águas se identificava fundamentalmente com a política hidroenergética.⁷²

Em que pese esse direcionamento preferencial, por longos anos administrou-se o uso da água utilizando uma rede desagregada e descoordenada de instituições, operando em meio a rivalidades interinstitucionais, freqüentemente conflitos de competência, até

⁷² Em 16.04.68, pelo Decreto nº 62.539, o Governo Federal instituiu uma Comissão de Alto Nível para proceder à revisão do Código de Águas. Esta elaborou um Anteprojeto para atualizar o velho Código de Valladão, e redirecioná-lo para a gestão de usos múltiplos (prioridade para abastecimento das populações, seguindo-se-lhes a geração de energia e a hidroagricultura; liberados os demais usos), para a adoção do planejamento dos usos trabalhado por bacia hidrográfica e para a organização dos usuários segundo o interesse social em cada região. O Anteprojeto foi engavetado.

mesmo pela liberalidade e inconsistência com que os atos legais (leis complementares, decretos, portarias ministeriais, etc.) eram emitidos para regular a utilização dos recursos hídricos.

Uma pesquisa desenvolvida por Dante A. Caponera, cobrindo os anos 1934/74, e completada, para os anos 1975/80, por Roberto da Costa Pereira, da Escola Interamericana de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas), enumerou cronologicamente e identificou pormenorizadamente (uma identificação, contudo, incompleta) a existência de 120 desses atos legais, normativos, sobre recursos hídricos, a larga maioria dos quais relativa aos aproveitamentos hidroenergéticos.⁷³

Durante largo lapso, que vai do velho Código de Águas até as proximidades da emissão da chamada “nova Lei de Águas”, as funções de gestão hídrica estiveram repartidas por cinco Ministérios do Estado, sem prejuízo da hegemonia do DNAEE e da Eletrobrás:

1. O Ministério de Minas e Energia, que institucionalizava o referido DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, responsável pelas concessões prioritárias de uso dos recursos hídricos na geração de energia hidrelétrica, e a ELETROBRÁS, responsável pelo planejamento, construção e operação de usinas hidrelétricas;
2. O Ministério do Interior, cujas responsabilidades incluíam os suprimentos hídricos para usos domésticos, controle sanitário e (por força do Decreto Lei 200, de 25/02/67) irrigação, com ação exercida através:
 - do Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, encarregado dos serviços de controle de erosão, defesa contra secas e inundações, regularização de vazões de rios, obras hidráulicas fluviais, saneamento rural-urbano e irrigação;
 - do PLANASA, administrando o suprimento de água para usos domésticos;
 - do Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola - GEIDA, criado em 1968 e posteriormente extinto, cedendo lugar às estruturas do Programa Plurianual de Irrigação-PPI, com metas programadas para o período 1971/80; foi reinstitucionalizado como Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE, com metas que se mostraram fortemente irrealistas (1 milhão de hectares, em 5 anos);
 - da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, coordenadora dos planos regionais de desenvolvimento, inclusive a política de irrigação;
 - do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, sucessor do IFOCS, com a responsabilidade de planejar e executar obras de construção de reservatórios e programas de colonização com base na agricultura irrigada;
 - da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, que concentrou suas atribuições (muito amplas no texto de lei que a criou) no

⁷³ Referenciada por Pereira, Roberto da Costa em “A Questão do Planejamento dos Recursos Hídricos com Vistas à sua Múltipla Utilização e Conservação”, tese ao V Congresso Nacional de Irrigação e Drenagem”, set./out. 1980.

desenvolvimento dos recursos de água e solo para fins agropecuários, com tecnologia de irrigação;

3. o Ministério da Agricultura, cujas instituições ligadas à política hídrica destacavam o Departamento Nacional de Meteorologia, encarregado da avaliação do potencial hídrico em suspensão na atmosfera, além da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE e da Companhia de Navegação do São Francisco-FRANAVE;
4. o Ministério dos Transportes, que concentrava atribuições concernentes à utilização dos recursos hídricos como meio de transportes, através da Superintendência Nacional da Marinha Mercante-SUNAMAM e do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis-DNPVN;
5. por fim, o Ministério da Marinha, que operava sua política hídrica através da Diretoria de Portos e Costas-DPC, a Diretoria de Navegação e Hidrologia-DNH e o Tribunal Marítimo-TM (acidentes navais em navegação doméstica).

As preocupações com a irrigação se achavam, pois, plenamente instituídas nas políticas públicas da época, não obstante a hidroagricultura ainda estar fora do espaço privilegiado ocupado pelo setor elétrico.

Na ocasião, uma corrente de profissionais envolvida com a engenharia de águas lembrou-se de articular os interesses dos dois setores, — o da produção de energia hidrelétrica e o da irrigação — com soluções técnicas que asseguravam o desfrute máximo do potencial de recursos hídricos disponíveis. Nesse sentido, aliás, uma experiência de aproveitamento hídrico combinando regularização, irrigação e geração de energia foi estudada na bacia do Paracatú, sem maiores desdobramentos.

Um retrato da permanência da prioridade às iniciativas de investimento, dedicadas à geração hidrelétrica, foi exposto no Dec. Lei, de nº 1.160/70, que abriu, na seqüência da sua aplicação, a oportunidade para o Projeto de Lei que dispunha sobre a Política Nacional de Irrigação, mas incorporava um dispositivo que colocava os direitos de uso da água subordinados às prioridades dos usos para aproveitamentos energéticos. Os conflitos de interesse terminaram por motivar a retirada do Projeto de Lei das agendas do Congresso Nacional.

Alguns anos depois, em 25.06.1979, era promulgada e entrava em vigência a Lei nº 6.662, que estabelecia nova sistemática e disciplinamento à Política Nacional de Irrigação.

2.4.3.3 *Tirar Lições da Política Anti-secas Centrada na Água*

Os sucessivos alertas sobre a problemática das secas, em seus diversos graus e relações de causa-efeito, no Nordeste, acabaram por despertar os agentes governamentais para a contribuição que as fontes hídricas da região e de seu entorno poderiam prestar senão para evitar por inteiro a explosão dos dramas econômicos e humanos provocados pelo flagelo, mas pelo menos para os atenuar.

Esse despertar teve seqüência na explicação de que a irregularidade das precipitações



pluviais, as estiagens prolongadas e a forte insolação/evaporação dominante, quer dizer, a escassez de água, constitui a razão de ser da problemática. Daí para o apelo a uma política de água que respondesse às secas freqüentes, foi um passo imediato e consensual.

O enfoque hidráulico tornou-se então uma constante nos programas de desenvolvimento do Nordeste, em alguns casos, ou momentos, com etiquetas de priorização. POLONORDESTE, Projeto SERTANEJO, Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos-PROHIDRO, faziam parte dessa agenda condensada no Projeto NORDESTE, criado pela Portaria Interministerial nº 150/1982. A proliferação das intervenções governamentais para planejar e gerenciar os usos da água estendeu-se aos Estados, com os exemplos dos projetos Asa Branca (PE) ou Promovale (CE).

Falava-se em política de desenvolvimento integrado mediante o aproveitamento dos múltiplos fatores disponíveis, centralizada na oferta sustentável da água — e os projetos e programas enunciavam isso — mas essa integração era formal, uma simples agregação no papel dos documentos programáticos setoriais.

Tomava-se o desenvolvimento integrado como um objetivo, quando deveria ser tomado como um método. Falava-se em integrar ações do aparelho governamental, articular suas funções setoriais, mas a prática (mesmo em projetos de boa concepção, como o SERTANEJO) ensinou que, de maneira geral, esse aparelho de integração trabalhava desgarrado, cada setor cuidando de si mesmo, com autonomia de alvos e os olhos na sua faixa de orçamento, mesmo quando se tratava de organismos da mesma esfera governamental — por exemplo, da esfera estadual.

Um parêntese: o estudo integrado dos recursos naturais é uma prática que está sendo intensamente desenvolvida nos últimos tempos, inclusive com o emprego das imagens orbitais, em escala crescente. A prática contrapõe-se ao procedimento tradicional de realizar estudos solteiros sobre recursos de água, solo, vegetação, etc. Além de aproveitar as economias de escala, o estudo integrado tem a vantagem de permitir melhor avaliação das potencialidades da área de interesse, pelo conhecimento adquirido quanto às inter-relações dos diversos recursos específicos.

Entende-se, aqui, que a verdadeira integração é aquela que se faz, simultaneamente, (a) no “interior” das estruturas produtivas, (b) “cruzando” funções desenvolvimentistas sobre a mesma área, e subordinando-as à mesma estratégia, (c) com articulações interinstitucionais e (d) considerando a oportunidade da entrada de cada “input” setorial (entrelaçamento dos fatores internos com os externos) nos processos da economia, quer dizer, a escala de prioridade e progressividade das ações de intervenção.

A centralidade na resposta às secas pela oferta da água estava em todas as expectativas dos agentes governamentais, e ainda das lideranças políticas e de técnicos. O PROHIDRO, por exemplo, dava ênfase a três objetivos estratégicos entre comedidos e ambiciosos:

- a. ampliar a disponibilidade de água para abastecimento humano e animal;
- b. realizar obras de perenização de rios intermitentes, consubstanciadas na construção de grandes barragens, barragens sucessivas complementares e barragens



subterrâneas, açudes plurianuais e anuais, perfuração e instalação de poços tubulares;⁷⁴

c. dar suporte hídrico à irrigação.

Para comprometer o desempenho do Programa e dos seus PDRI's, ocorreu na aplicação desses instrumentos um persistente desvio de seu conteúdo e de suas finalidades: "A determinação superior da implantação, no PROHIDRO, de algumas grandes obras não identificadas com a filosofia do Programa provocam a concentração espacial de recursos, em detrimento de sua maior dispersão e aumento dos benefícios sociais e econômicos das obras" ... "A transferência de recursos para a complementação orçamentária de algumas grandes barragens tem modificado a programação original" ... "As interferências políticas têm facilitado a implementação de poços públicos em áreas de propriedades particulares, em que o benefício público é bastante reduzido, ou mesmo nulo"... "A falta de uma política de águas, para a região, que oriente a execução das obras públicas, no sentido de um melhor aproveitamento dos recursos hídricos regionais disponíveis contribui para que as intervenções do PROHIDRO afigurem-se pontuais, desvinculadas de um plano de aproveitamento integrado das bacias hidrográficas e vales."⁷⁵

A sucessão dos desequilíbrios climáticos continuou, durante anos, inspirando e movimentando essa política anti-seca dedicada à implantação cega das obras hidráulicas, acorrentada à ideologia da açudagem cujo fundamento principal, apesar de não confessado, era dar sustentação às velhas estruturas sociais-fundiárias da região.

O problema das secas, com a visão de seus efeitos, tem um elevado teor social e econômico, além do climático, seu deflagrador e expositor. Isso, aliás, coloca a problemática das secas, na sua dimensão quantitativa, sob um cunho essencialmente político (de políticas públicas), e requisita um tipo de intervenção governamental que priorize o desenvolvimento regional pelo critério da equidade, com o seu foco na transformação das estruturas produtivas vigentes associadas à ascensão social das populações rurais marginalizadas, e não apenas pelo critério da "eficiência" dos fatores envolvidos. Esse critério da equidade é político, ou social, conforme preferam chamar, e só o Estado pode acioná-lo.

Otamar de Carvalho, na sua "Economia Política do Nordeste", vai a fundo na crítica à persistência em isolar os recursos hídricos nas modelagens do desenvolvimento regional⁷⁶:

"... as soluções vislumbradas foram quase sempre referidas ao simples aumento da oferta de água, mediante a construção de açudes e a perfuração de poços. Os argumentos apresentados se centravam no fato de que, se falta água (não importando investigar a origem da escassez ou déficit), a solução é armazená-la, onde quer que ela

⁷⁴ Cerca de 170 Municípios da Bahia foram contemplados no plano das metas de obras do PROHIDRO.

⁷⁵ Os excertos são da "Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação", vol. 16, págs. 203/305, Série Projeto Nordeste, pub. SEPLAN/MINTER/SUDENE/BNB.

⁷⁶ Carvalho, Otamar de, "A Economia Política do Nordeste – Secas, Irrigação e Desenvolvimento", Editora CAMPUS, Rio de Janeiro, 1988.

se encontre". (pág. 277)

E opinava assim:

"A questão da água no Nordeste semi-árido impõe, pois, a conveniência e a oportunidade de definir uma política de aproveitamento dos recursos hídricos baseada em critérios sociais, de sorte a que a água não continue sendo o privilégio apenas dos que dispõem de mais renda ou de grandes áreas de terra. Em outras palavras, é necessário cuidar-se para que tal política não se restrinja tão somente aos aspectos técnicos — da engenharia, da hidrologia, da hidrogeologia ou da economia financeira". (pág. 278)

Mais: "A transformação da agricultura do semi-árido requer, de saída, alterações na estrutura agrária, capazes de diminuir a influência do elemento que é, ao mesmo tempo, fonte de atraso e do poder conservador na região — a terra". (pág. 427)

Quando a política anti-seca encontrou na irrigação o ensejo para atribuir uma função econômica às obras de açudagem, e justificá-las, era de esperar que os princípios e o método do desenvolvimento integrado tivessem encontrado o seu espaço. Mas o espaço encontrado e ocupado não foi esse. É certo que os investimentos em irrigação, realizados pelo DNOCS ou CODEVASF, ao introduzirem maiores densidades de capital (fixo e semi-fixo) e de insumos tecnológicos, por unidades de área trabalhada, nos chamados "perímetros irrigados", não mais deixaram isoladas as funções da água, passaram a contemplar a associação água/solo, permitindo melhorias substanciais na composição e na "qualidade" dos diversos fatores envolvidos no processo produtivo. Com isso, obviamente, a hidroagricultura implementada veio a refletir ganhos de eficiência, nem sempre, contudo, economicamente sustentáveis, e que terminaram se revelando apenas pontuais, de efeito localizado, os perímetros de irrigação excepcionalmente se comportando como pólos, mas às vezes se comportando como enclaves.

Muitas vozes trouxeram a sugestão de integrar os ingredientes do processo produtivo sustentado nos estoques de água, originados do ciclo hidrológico ou de obras hidráulicas, através do tripé açudes/hidroagricultura/produção pesqueira. Por volta de 1980/1985, somente nos 30 maiores açudes plurianuais administrados pelo DNOCS, detentores de uma área de pesca da ordem de 113 mil hectares. na cota máxima de acumulação hídrica, com rendimentos de captura artesanal (média das médias anuais) de 140 kg/ha.ano, a produção pesqueira somava em torno de 15,8 mil t/ano. Considerando-se que, nessa época, os agentes governamentais haviam implantado no Nordeste cerca de 280 açudes (a maioria, é certo, de ciclo anual), com uma coleção de águas que somava 16 bilhões de m³, a proposta da integração irrigação/pesca extensiva tinha um mérito visível.

A expectativa, contudo, encontrou desinteresse ou resistência, até porque, na maioria dos reservatórios, cujas terras do álveo ou das margens haviam sido expropriadas para obras, os ex-proprietários mantiveram-nas sob seu domínio fático, e limitaram, cercearam ou expressamente proibiram, às vezes através de jagunços, a atividade dos pescadores. A integração, a despeito de promissora, inclusive sob a ótica social, não saiu do papel.

Ao ocupar os espaços da planificação dos usos da água, a irrigação, como resposta

miraculosa aos efeitos das secas, substituiu uma deformação por outra — a “obra” de açudagem trocada pela “obra” de irrigação.

Essa nova deformação merece um registro especial, pois estranhamente permanece atual, protegida por apóstolos, não obstante as críticas de que repetidamente tem sido alvo.⁷⁷

Algumas reflexões serão suficientes para iluminar essa nova deformação: uma unidade territorial de agricultura irrigada, conquanto seja um sistema ou uma organização produtiva-comunitária, de larga complexidade, que incorpora, “inputs” econômicos, sociais, culturais, ecológicos, organizacionais, institucionais, gerenciais, “know-how” tecnológico, contextualizada para operar, articulada aos diversos canais de intervenção governamental na área, e que se viabiliza e se justifica, ou se avilta e se auto-rejeita conforme saiba correlacionar todo esse conjunto de “inputs”, uma unidade de produção com tais caracteres não pode ser compreendida nem planejada exclusivamente sob a ótica das soluções da engenharia construtiva, a irrigação como uma “obra”.

Não pode ser, mas o é. Os projetos de irrigação praticamente se bastam a partir do momento em que têm definidas as soluções de engenharia das grandes estruturas civis, hidráulicas e eletromecânicas, habitualmente desdobradas em estações de bombeamento das vazões requeridas, equipamentos de recalque, reservatórios de compensação, redes de canais e tubulações, além da exigente rede de abastecimento de energia elétrica, ora para as captações, ora para o trânsito e a distribuição da água.

A economia do projeto e a engenharia do projeto deveriam ter mútuo condicionamento, sólida conexão orgânica, mas isso praticamente não ocorre. Os componentes econômicos de um projeto de implantação das unidades agrícolas com irrigação (projetos de hidroagricultura, e não projetos de irrigação) são meramente caudatários, coadjuvantes do ator principal. Os Estudos de Viabilidade Econômica (com os indicadores de eficiência e o sofisticado “shadow price”) desempenham um papel apenas formal, burocrático, o de atender a uma processualística administrativa junto aos organismos de financiamento. Praticando arbítrios, empregando artifícios na construção dos indicadores de Custo/Benefícios, a Viabilidade sempre encontra um jeitinho para viabilizar economicamente, no papel, as soluções técnicas em cuja formulação o fator econômico teve uma participação fantasiosa.

Não vai, nessa análise, qualquer despreço ao importante papel da Engenharia em um projeto de irrigação. Mas, nessa questão, todos partilham um erro: habituaram-se a posicionar a irrigação no campo das funções-fim, quando ela apenas desempenha funções-meio, ou instrumentais.

⁷⁷ O Ministério do Meio Ambiente, ao lançar o seu “Novo Modelo de Irrigação” (Política Nacional de Irrigação e Drenagem-PRONID, Brasília, 1998), ensaiou mudanças no modo de compreender os projetos de irrigação: “Ao enfocar a irrigação como negócio, relativamente à abordagem tradicional centrada nas obras...” Ao mesmo tempo, no roteiro de procedimentos e regras “para a elaboração de um projeto de irrigação”, colocou como exigência: “O projeto deve ser elaborado por profissionais ou empresa habilitada e devidamente inscrita no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia-CREA”. Conclusão: os economistas, sociólogos, administradores, advogados (da área institucional) podem participar da elaboração do projeto, mas que o façam de forma marginal, como intrusos; afinal, o projeto de irrigação continua sendo apenas um projeto de obras.

A irrigação é apenas um insumo, uma técnica de produção que serve a um “modelo de economia”, tanto quanto o é, por exemplo, a técnica da automação ou a de robotização em um empreendimento industrial.

2.4.3.4 Um Conflito Jurídico Potencial Localizado na Bacia do São Francisco

Nos textos da Matriz Jurídico-Institucional, já foi solicitada atenção para dois ordenamentos jurídicos federais que se colocam em clara antinomia, ou propriamente em posição potencialmente conflituosa na movimentada política de usos/gerência dos recursos hídricos na bacia do Rio São Francisco. Um deles, a Lei nº 6.662/79, dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação; o outro, a Lei nº 9.433/97, define e disciplina a nova Política Nacional de Usos e Gerenciamento da Água.

Na ocasião, deu-se destaque à projeção de que essa antinomia, que tende a ganhar foros de conflito jurídico-institucional, se situa nas diferenças entre os regramentos de uso da água, quanto a fundamentos, mecanismos e valores de sua cobrança, estabelecidos nas duas leis, cada qual a seu modo.⁷⁸

A importância e necessidade de apreciar esse conflito prenunciado, e decifrar os seus meandros, está na circunstância de que, na bacia hidrográfica do Rio São Francisco (com suas principais sub-bacias), está às vistas e em andamento um amplo esforço administrativo para a implantação de quase 1 (um) milhão de hectares de área SAU (superfície agrícola útil), em horizonte de médio prazo, somente às mãos da CODEVASF.

Em fins de 2001, um inventário dessa corrida da empresa pública para a implantação dos seus perímetros de irrigação chegava ao seguinte resumo (tabela 2.4.1):⁷⁹

Tabela 2.4.1 – CODEVASF – Situação da irrigação

	Em Hectares
Área total programada	996.524
Área em estudos (solos, fontes de água, etc.)	713.321
Área submetida a projetos	142.283
Área SAU em construção	19.740
Área SAU implantada e em operação	121.180

Para encontrar o motivo substancial e especial dos estudos do PERH-BA e dedicarem sua atenção a essa matéria, nada mais apropriado do que registrar que a CODEVASF já opera, ou está se preparando para operar, nos trechos baianos da bacia hidrográfica do São

⁷⁸ Um conflito potencial adicional tem origem nos textos da Lei nº 6.088/74, que criou a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-CODEVASF, definindo-a, ao mesmo tempo, como uma usuária e uma gestora das águas da bacia do São Francisco, e da Lei nº 9.984/2000, que dispõe sobre a criação e competências da Agência Nacional de Águas-ANA. Deixa-se de analisar esse conflito, para evitar repetições com as reflexões expostas no texto sobre a Matriz Jurídica da política de águas.

⁷⁹ Projetos de Irrigação no Vale do São Francisco – Fonte de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-CODEVASF, Brasília, 2001.

Francisco, precisamente 23 (vinte e três) perímetros de irrigação, segundo inventário produzido pela empresa, uma programação faseada nos termos da tabela 2.4.2 adiante.

Dir-se-á que o conflito de competências entre as duas leis federais, por enquanto, é “potencial”, apenas uma expectativa, mas na realidade ele já chegou à própria SEAGRI, quando essa Secretaria de Estado, através de sua Superintendência da Irrigação, precisou estudar a implementação de seu projeto de hidroagricultura nos chapadões dos rios Formoso e Correntina, Sudoeste do Estado da Bahia, bacia hidrográfica do São Francisco, sub-bacia do Rio Corrente (Projeto Mocambo-Cuscuzeiro). Vieram indagações. A qual das ordenações jurídicas incumbe disciplinar a tarifação e a cobrança dos usos dos recursos hídricos pelos irrigantes? As duas assumem parâmetros diferentes em termos, primeiro, da função-tarifa, depois, quanto às variáveis que conformam a valoração da água para efeito de estabelecer a contra-partida de remuneração do seu uso.

Não é aqui o espaço de trabalho para produzir respostas e soluções quanto à maneira de enfrentar e banir as incompatibilidades, antinomias ou conflitos de competência contidas na legislação que rege a gestão hídrica na bacia e sub-bacias do São Francisco.

Reitera-se, contudo, o que ficou enfatizado na Matriz Institucional oferecida à SRH: a cobrança da água, configurada na tarifa, é a variável mais sensível, o componente mais crítico da política recursos hídricos que está sendo estudada nacionalmente; sobretudo a tarifa, em confissão desuso, prescrita na Lei 6.662/79 e no seu regulamento 2.4.4 Organização Social e Conflitos.

Tabela 2.4.2 – Elenco dos Projetos Hidroagrícolas da CODEVASF na Bacia Hidrográfica do São Francisco (Sub-bacias em território da Bahia)

Projeto / Perímetro	Área total (ha)	Detalhamento por estágio				Área em Implantação SAU (ha)	Área Implantada SAU (ha)	Área Ocupada (ha)
		Estudos		Estudos				
		Área (ha)	Situação	Área (ha)	Situação			
Baixio de Irecê	59.630			54.352	5	5.278		
Barreiras Norte	2.895						2.895	2.520
Brejos da Barra	4.300	4.300	1					
Ceraíma	430						430	408
Correntina	141.000	141.000	1					
Cruz das Almas	38.400	38.400	1					
Curaçá	4.350						4.350	4.350
Estreito I/III	2.099						2.099	2.099
Estreito IV	5.844						5.844	
Formosinho	448						448	448
Formoso A	8.373						8.373	7.684
Formoso H	4.343						4.343	2.972
Jaborandi	23.000	23.000	1					
Mandacaru	419						419	419
Maniçoba	4.293						4.293	4.293
Mirorós	2.166						2.166	2.097
Nupeba	3.318						3.318	3.318
Paulo Afonso	7.000	7.000	1					
Riacho Grande	1.985						1.985	1.985
Salitre	31.305			26.221	5	5.084		
São Desidério / Barreiras Sul	2.238						2.238	2.238
Tourão	13.188					2.478	10.710	10.710
Vale do Iuiú	88.306	79.269	2/4	9.037	7			
TOTAL	449.330	292.969		89.610		12.840	53.911	45.541

Observações :

- 1) Área implantada : considerou-se a área constante do Inventário de Projetos ou Área Ocupada, quando esta for maior que a do inventário
- 2) SAU : significa Superfície Agrícola Útil e inclui as áreas ocupadas pelas infra-estruturas de uso comum e por usos diversos, além da irrigação.
- 3) Situação dos Estudos e Projetos

Situação 1 : Estudos Prévios	Situação 5 : Projeto Básico concluído
Situação 2 : Pré-Viabilidade Concluída	Situação 6 : Projeto Executivo concluído
Situação 3 : Viabilidade em andamento	Situação 7 : Projeto Básico em andamento
Situação 4 : Viabilidade concluída	

Fonte: Projetos de Irrigação no Vale do São Francisco
Fonte de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
CODEVASF - 2001

2.4.4 Organização Social e Conflitos

O padrão de mobilização social em torno do uso e gestão dos recursos hídricos da população do Estado da Bahia é ainda bastante incipiente, se considerada a intensa malha municipal e a diversidade de bacias hidrográficas. Na realidade, pode-se constatar que, de um lado, o Estado vem atuando com o objetivo de normatizar e gerir esse processo, a partir do contato direto com as populações através das Casas de Recursos Naturais; e, de outro, se observa que a emergência de conflitos pelo uso do recurso hídrico tem sido o elemento fomentador da organização social em alguns espaços.

As conclusões, ora relatadas têm por base as pesquisas e entrevistas realizadas para a avaliação das organizações sociais existentes e da participação dessas organizações no âmbito de suas atribuições e objetivos.

As pesquisas tiveram como objetivo a tomada de conhecimento dos trabalhos realizados pelas regionais da SRH, lotadas nas Casas de Recursos Naturais – CRNs, em suas regiões, e a ocorrência de organizações; conflitos; tipos de uso do recurso hídrico; e, ainda, a obtenção de comentários, reclamações e sugestões, que em seu conjunto, fornecidos de maneira espontânea, propiciam a interpretação dos aspectos organizacionais e de mobilização social de forma abrangente no território.

Apesar de não terem sido objeto de tratamento metodológico ideal, e por isso mesmo, poderem ser passíveis de alguns questionamentos, reitera-se que os resultados daí advindos são esclarecedores para a compreensão dos processos sociais que envolvem o debate em torno do uso e gestão dos recursos hídricos.

Os resultados da pesquisa permitem observar que a região do Rio Jiquiriçá possui uma organização social mais consolidada. O quadro a seguir apresenta uma síntese da situação de mobilização social no que se refere às formas de apropriação, uso e gestão dos recursos hídricos, por Região Administrativa de Água e Casa de Recursos Naturais.

Quadro 2.4.7 – Mobilização Social

RAA	CRN	PADRAO DE ORG. SOCIAL	OBS
Extremo Sul	Eunápolis	Em fase de organização a partir dos conflitos nas Bacias dos rios das Almas e Cachoeira	É necessário o detalhamento desses conflitos, tendo em vista investigar a situação de isolamento da Bacia do Leste da do Extremo Sul aí contemplada (região cacauzeira)
Rio de Contas e Recôncavo Sul	Jequié	Surgimento de algumas ONGs e da organização das Bacias do Gongogi e do Rio do Antonio	Esse cenário deverá sofrer alterações a partir desse movimento.
Paraguaçu, Recôncavo Norte e Inhambupe	Itaberaba	Melhor padrão de organização - Consórcio do Jiquiriçá, Comitê do Alto Paraguaçu e Associação do Barbado	Nesse espaço se evidenciam claramente as divergências com a SRH
Itapicuru, Vaza-Barris e Real	Senhor do Bonfim	Organização a partir do Consórcio do Itapicuru associado às Prefeituras	Evidências de conflitos expressas na resistência de cerca de 06 municípios (Olindinha, Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Crisópolis, Cipó e Nova Soure).
Submédio São Francisco	Juazeiro	Presença do Comitê do Salitre – espaço de resistência a política da SRH	É necessário obter mais informações sobre o referido Comitê, atualmente sendo analisado por equipe de pesquisa da Universidade da Bahia, que não disponibiliza informações para a SRH.

RAA	CRN	PADRAO DE ORG. SOCIAL	OBS
Margem direita do Lago de Sobradinho	Irecê	Comitê do Rio Verde – Jacaré	Poucas informações disponíveis
Margem esquerda do Lago de Sobradinho	Remanso	Poucas informações disponíveis	Não existe regional da SRH
Paramirim, Santo Onofre e Carnaíba de Dentro	Guanambi	Poucas informações disponíveis	Não existe regional da SRH
Rio Grande	Barreiras	Comitês Rio das Pedras, Comitê Rio das Fêmeas e Associação de Irrigantes de Barreiras (AIBA)	Poucas informações disponíveis
Rio Corrente	Santa Maria da Vitória	Poucas informações disponíveis	Nesta região a mobilização social tende a ocorrer de forma articulada àquela existente na região de Barreiras.

Complementando essas informações tem-se, no âmbito das Bacias Hidrográficas, a apreciação das seguintes situações:

2.4.4.1 *Bacia Hidrográfica I – Rio São Francisco*

Dada sua extensão, essa Bacia abriga uma diversidade de situações que variam de espaços muito organizados e combativos até espaços cuja fragilidade organizacional é impeditiva de qualquer ação coletiva. Em linhas gerais, a mobilização social nessa região tende a acontecer a partir das condições de uso da água para irrigação, abastecimento humano, dessedentação de animais, agroindústria e mineração. Nesse contexto atuam sujeitos sociais em graus de intensidade diferentes, segundo sua tradição de organização e sociabilidade. Tem-se, por exemplo, na Bacia do Salitre, cujos principais usos da água são para irrigação e abastecimento, o movimento de formação (1996) do Comitê de Usuários dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Salitre. Na região do Oeste Baiano, no município de Barreiras, é possível observar a seguinte organização: a Comissão pró Comitê de Usuários dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio de Fêmeas (1997); o Comitê de Usuários dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Branco (1995); o Comitê de Usuários dos Recursos Hídricos do Rio das Pedras (1995) e o Comitê de Usuários dos Recursos Hídricos do Rio dos Cachorros (1995); e na região do município de Irecê o Subcomitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paramirim e o Subcomitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Verde (1996) – Proverde.

Na região correspondente à bacia hidrográfica dos rios Verde e Jacaré, pertencente à RAA da Margem Direita do Lago de Sobradinho, se indica, segundo informações contidas no Plano Diretor de Recursos Hídricos das Bacias dos rios Verde e Jacaré, o processo de formação do Comitê dos rios Verde e Jacaré (1995) – COVEJA.

Resumidamente, pode-se destacar alguns aspectos que caracterizam a região da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco:

- a organização dos usuários da água tende a estar concentrada na região do Oeste baiano e abrigar os grandes irrigantes;

- a organização acima mencionada não exclui a ocorrência de conflitos entre grandes e pequenos, estes últimos, quando organizados, basicamente a partir de associações de pequenos produtores;
- algumas áreas dessa bacia possuem um padrão de organização consolidado em torno de reivindicações pontuais, especialmente aquelas vinculadas à construção das grandes barragens hidrelétricas. É o caso do entorno das UHEs de Sobradinho e Itaparica e, de formas mais discretas, vinculadas aos grandes projetos de irrigação pública;

Na atualidade, a Agência Nacional de Águas desenvolve dois programas que contemplam a mobilização da população da Bacia do São Francisco: Programa São Francisco, desenvolvido pela UFB, e Programa de Mobilização para Instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco.

2.4.4.2 Bacia Hidrográfica II – Rio Vaza-Barris

Nessa região, segundo as informações obtidas junto à regional da SRH, os conflitos existentes decorrem da necessidade de água para abastecimento humano. Sendo uma das regiões mais secas do país, aqui a escassez de recursos hídricos disponíveis é responsável pelas condições de vida precárias de sua população. Esta situação é em parte minorada pela operação do açude de Cocorobó que, além de atender o perímetro irrigado de Canudos, libera um escoamento para jusante, que mantém o fluxo natural do rio e em parte atende às áreas irrigadas, em Jeremoabo⁽⁸⁰⁾.

Observa-se que a organização social nesta área praticamente não existe, estando a principal atuação local para essa discussão a cargo da regional da SRH, localizada no município de Senhor do Bonfim.

2.4.4.3 Bacia Hidrográfica III - Rio Itapicuru

Nessa região se pode observar um melhor grau de organização em torno do uso da água, demonstrado pela existência do Consórcio do Itapicuru, além da presença de inúmeras outras entidades civis, tais como: Comissão Pastoral da Terra, Sindicatos Rurais, Associação de Produtores, Associação de Moradores, etc. No que se refere ao Consórcio, este vem atuando no sentido de ampliar o número de COMUAS – Comissões Locais de Usuários da Água. É interessante destacar que um dos conflitos nessa região remete à resistência de alguns municípios participarem do processo de organização dos usuários da água nos termos do Consórcio mencionado.

O padrão de organização desse espaço tendeu a se consolidar, inicialmente, nos moldes da atuação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, criados para defender interesses comuns dos trabalhadores, para prestar assistência social e para representá-los nas questões salariais e trabalhistas. Além desses atores, tem-se também a atuação dos

⁸¹ Documento: Região administrativa da Água IV – Bacias do Rio Real e Vaza-Barris, Plano de Trabalho, Senhor do Bonfim, SRH, abril de 2001.

partidos políticos, da Igreja Católica e de algumas ONGs. Segundo informações presentes no Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru (SRH), "Uma das mais importantes organizações da bacia é a Associação dos Irrigantes do Projeto Jacurici, localizado a jusante do açude Rômulo Campos (Jacurici), no município de Itiúba". A tabela 2.4.3 a seguir apresenta um panorama do associativismo nesta região:

Tabela 2.4.3 - Número de Associações Comunitárias:

Conceição do Coité	46	Banzaê	5
Valente	27	Miguel Calmon	5
Jacobina	24	Antônio Gonçalves	4
Campo Formoso	18	Itapicuru	4
Senhor do Bomfim	12	Nova Soure	4
Cansação	12	Pindobaçu	4
Tucano	11	Sátiro Dias	4
Mirangaba	10	Saúde	4
Retirolândia	10	Capim Grosso	3
Sândalos	10	Crisópolis	3
Andorinha	9	Caldeirão Grande	2
Araci	9	Quinjingue	2
Jaguarari	9	Teofilândia	2
Serrolândia	9	Várzea do Poço	2
Queimadas	8	Caem	1
Ribeira do Pombal	8	Conde	1
Monte Santo	7	Filadélfia	1
Cipó	6	Olindina	-4
Euclides da Cunha	6	Ponto Novo	1
Itiúba	6	Quixabeira	1
Total Geral			311

2.4.4.4 *Bacia Hidrográfica IV - Rio Real*

Aqui se observa um grau incipiente de mobilização social, o que sugere que as discussões em torno da organização e gestão do uso da água só acontece no âmbito da CRN de Senhor do Bomfim.

2.4.4.5 *Bacia Hidrográfica V – Rio Paraguaçu*

O Comitê de Usuários dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraguaçu data de 1996, e, segundo os levantamentos de informações realizados, reflete o acentuado grau de mobilização vigente nessa região. Essa organização está diretamente vinculada à experiência de participação da Associação do Barbado.

Uma breve retrospectiva do processo de consolidação da mobilização social nesta área



indica que, tal como na maioria dos espaços organizados do Estado da Bahia, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais foram as primeiras entidades a atuarem de forma sistemática e a, juntamente com algumas ONGs, contribuírem para a consolidação do atual padrão de organização da região. A tabela 2.4.4 a seguir fornece um panorama do conjunto de entidades atuantes:

Tabela 2.4.4 – Bacia do Rio Paraguauçu – Número de Associações Comunitárias, por Município

Município	Quant. de Assoc.	Município	Quant. de Assoc.	Município	Quant. de Assoc.
Andaraí	15	Ipirá	8	Rafael Jambeiro	11
Anguera	3	Itaberaba	4	Retirolândia	10
Antônio Cardoso	4	Itaetê	5	Riachão do Jacuípe	21
Baixa Grande	17	Itatim	3	Rui Barbosa	1
Boa Vista do Tupim	3	Lajedinho	3	Santa Bárbara	6
Cabaceiras do Paraguauçu	1	Macajuba	1	Santa Terezinha	6
Cachoeira	1	Mairi	5	Santo Estevão	6
Candeal	2	Maragogipe	0	São Domingos	4
Capela do Alto Alegre	22	Marcionílio Souza	2	São Félix	1
Castro Alves	3	Miguel Calmon	8	São Gonçalo dos Campos	1
Conceição da Feira	0	MLlagres	4	São José do Jacuípe	4
Conceição do Coité	46	Morro do Chapéu	29	Sapeaçu	4
Cruz das Almas	2	Mundo Novo	7	Serra Preta	3
Feira de Santana	15	Muritiba	0	Serrinha	25
Gavião	0	Nova Fátima	4	Tanquinho	1
Governador Mangabeira	0	Nova Redenção	0	Tapiramutá	2
Iaçu	2	Pé de Serra	7	Valente	26
Ibiquera	0	Pintadas	11	Várzea da Roça	17
Ichu	4	Piritiba	9	Várzea do Poço	3
Ipecaetá	8	Planaltino	0		
TOTAL					410

2.4.4.6 Demais Bacias

Com relação às demais Bacias Hidrográficas pode-se observar um padrão de mobilização social diverso, tendendo para a ausência de espaços consolidados de reivindicação.

2.4.4.7 Conclusões

Percebe-se a ocorrência nítida de tensões entre a sociedade e a Superintendência de Recursos Hídricos (SRH). Esta tensão possivelmente ocorre e se reproduz em decorrência da dificuldade de compatibilização entre a Legislação Estadual que não contempla de forma direta a participação social nos termos da formação dos Comitês de Bacias, e segmentos da sociedade que demandam o privilegiamento da participação social no planejamento e gestão dos recursos hídricos.

No que tange à identificação de conflitos, estes tendem a ocorrer de forma diferenciada e a envolver atores tradicionais, confirmando as tensões entre órgãos governamentais gestores e entidades representativas da organização social quanto aos recursos hídricos; a concorrência de interesses entre setores econômicos públicos e/ou privados – irrigação, geração de energia, indústrias, mineração, abastecimento doméstico, etc. e o confronto direto pela água.

Em linhas gerais pode-se selecionar alguns espaços onde as relações de conflito sobressaem, tais como: as Sub-Bacias dos rios Salitre, Verde, Paramirim, das Fêmeas, dos Cachorros, Corrente, das Pedras e Rio Branco. Além disso, no campo das tensões institucionais observa-se um quadro onde destacam-se as arestas entre a SRH (Estado) e as organizações (sociedade civil) representativas das Bacias dos rios Jiquiriçá, Salitre, Itapicuru e Bacias do Leste. É importante ressaltar que os limites das pesquisas realizadas não possibilitam a identificação e qualificação dos conteúdos dessa tensão, sugerindo-se que esses temas sejam objeto de investigação específica.

ÍNDICE DO CAPÍTULO

2.4	Diagnóstico Jurídico-Institucional	304
2.4.1	Matriz Jurídica	306
2.4.1.1	Ordenamento Jurídico Federal que Disciplina a Gestão Hídrica	306
2.4.1.2	Ordenamento Jurídico Estadual que Disciplina a Gestão Hídrica	322
2.4.2	Matriz Institucional	331
2.4.2.1	Os Focos Centrais do Aperfeiçoamento do Sistema Organizacional-institucional da Gestão Hídrica	337
2.4.2.2	O Posicionamento da <u>SRH</u> no "Quem Faz o Quê" na Gestão das Águas.....	344
2.4.2.3	O "Altamente Desejável" Recurso aos Canais de Articulação Interinstitucional	352
2.4.2.4	Convalidar no <u>PERH-BA</u> a Interação Interinstitucional das Gestões Hídrica e Ambiental ..	356
2.4.2.5	O Conflito Aberto entre a Lei nº 9.433/97, e o Aparelho Organizacional-Operacional da CODEVASF e DNOCS.....	363
2.4.2.6	A Missão Institucional do Município no Gerenciamento dos Recursos Hídricos.....	366
2.4.2.7	Uma Hipótese de Modelagem Organizacional-institucional do PERH-BA.....	377
2.4.3	As Políticas Públicas Comprometidas com a Utilização dos Recursos Hídricos	381
2.4.3.1	O Código de Águas Institucionalizou a Dinâmica do Setor Elétrico	383
2.4.3.2	As Ações de Política Hídrica na pausa entre o Decreto 24.643/34 e a Lei 9.433/97	384
2.4.3.3	Tirar Lições da Política Anti-secas Centrada na Água	386
2.4.3.4	Um Conflito Jurídico Potencial Localizado na Bacia do São Francisco.....	391
2.4.4	Organização Social e Conflitos.....	394
2.4.4.1	Bacia Hidrográfica I – Rio São Francisco	395
2.4.4.2	Bacia Hidrográfica II – Rio Vaza-Barris.....	396
2.4.4.3	Bacia Hidrográfica III - Rio Itapicuru	396
2.4.4.4	Bacia Hidrográfica IV - Rio Real.....	397
2.4.4.5	Bacia Hidrográfica V – Rio Paraguaçu	397
2.4.4.6	Demais Bacias	398
2.4.4.7	Conclusões.....	398



CARTOGRAMA

Cartograma 2.4.1 - Filiação partidária dos Prefeitos por Municípios	376
---	-----

Figuras

Figura 2.4.1 – Macro-estrutura Institucional “Aberta” da Política e Gestão da Água.....	335
Figura 2.4.2 – Macro-estrutura da SEPLANTEC	358
Figura 2.4.3 – Hipótese de Modelagem Jurídica-institucional do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos.....	380

QUADROS

Quadro 2.4.1 - Legislação básica de recursos hídricos	307
Quadro 2.4.2 - Legislação correlata aos recursos hídricos	308
Quadro 2.4.3 - Legislação ambiental	308
Quadro 2.4.4 - Normas estaduais de recursos hídricos.....	322
Quadro 2.4.5 - Normas estaduais ambientais	323
Quadro 2.4.6 – Quadro Sinótico das Constituições estaduais no que se refere à Recursos Hídricos	361
Quadro 2.4.7 – Mobilização Social	394

TABELAS

Tabela 2.4.1 – CODEVASF – Situação da irrigação	391
Tabela 2.4.2 – Elenco dos Projetos Hidroagrícolas da CODEVASF na Bacia Hidrográfica do São Francisco (Sub-bacias em território da Bahia).....	393
Tabela 2.4.3 – Número de Associações Comunitárias:	397
Tabela 2.4.4 – Bacia do Rio Paraguaçu – Número de Associações Comunitárias, por Município	398

