

A LEGISLAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E EM PORTUGAL: UM CONTRIBUTO ATUAL

Sandra Célia Muniz Magalhães¹
Maria Araci Magalhães²
Francisco Silva Costa³
Paulo Nuno Maia Sousa Nossa⁴

Resumo: Atualmente, o gerenciamento dos sistemas hidrográficos é uma temática largamente difundida no Brasil e em Portugal, pois a água é um bem essencial à vida e face aos seus usos vem apresentando conflitos em algumas regiões desses países em função do seu uso inadequado, devendo ser estruturado sistemas de gerenciamento que contemplem a proteção das fontes naturais, a conservação quantitativa e qualitativa da água, e o seu uso racional e justamente distribuído. Dessa forma, o objetivo desse artigo é analisar o arcabouço legal e institucional da gestão das águas ao longo da história no Brasil e em Portugal, como também o planejamento atual das bacias hidrográficas. A metodologia do estudo consistiu em levantamento bibliográfico e documental. A partir do estudo dos principais instrumentos de ordenamento e gestão dos recursos hídricos, foi possível fazer uma abordagem comparativa e compreender os modelos em vigor nestes dois países.

Palavras-chave: Gerenciamento de recursos hídricos. Brasil. Portugal.

1 Professora do Dep. Geociências – UNIMONTES -Brasil

2 Professora do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais/Salinas - Brasil

3 Professor do Instituto de Ciências Sociais - Universidade do Minho - Portugal

4 Professor do Instituto de Ciências Sociais - Universidade do Minho - Portugal

HYDRIC RESOURCES LEGISLATION IN BRAZIL AND IN PORTUGAL: A CURRENT CONTRIBUTION

Abstract: Currently, management of hydrographic systems is an issue amply spread in Brazil and Portugal, once water is a consumer good essential to life and due to its uses it has presented conflicts in some regions of the country related to its inadequate use. Management systems which consider protection to natural water sources must be structured as well as water quantitative and qualitative maintenance and rational and equally distributed use. The aim of this article is to analyze the legal framework and institutional of water management along History in Brazil and Portugal, and the current plan for hydrographic basins. From the study of main instruments of regulation and management of hydric resources, it was possible to make a comparative approach and understand the models in effect in both countries.

Keywords: Hydric resources management. Brazil. Portugal.

Introdução

Portugal, como outros países que derivaram do Código Napoleônico, preservaram na legislação da água, marcas significativas da administração romana, mantendo um vínculo evidente ao direito romano. Com muitas variantes na administração da água, conservadas da base latina, há admissão de três tipos de propriedade: “patrimonial”, “pública” ou “comum”, com ênfase para as duas primeiras, e ainda a figura de “domínio público hídrico” (COSTA, 2008).

É sobre essa base que assenta o corpo estruturado da legislação da água – uma base antiquíssima, derivada do direito romano mais remoto. Caponera (1994) situa a diferenciação de estatutos entre águas públicas e águas privadas no período republicano da antiguidade romana (509-27 a.C.). Nesse período se dará a gênese do conceito de “domínio público das águas” como “res publica” e associado à captação livre de águas, regime que se prolongará até o último período do império, de monarquia absoluta (286-565 d.C.). No século IV d.C., há uma redução drástica dos “direitos públicos” e de “coisa pública”, associados ao conceito de “domínio público”, já que instalaram-se privilégios, abusos e exclusões da captação de água para uma reconstrução

do direito da água (TOVAR, 2006).

Embora não haja perfeita coincidência no seu fundamento, a distinção das águas, em públicas, comuns e particulares, que se encontra no código civil português já fora feita pelo direito romano, ao classificar as *res humani juris*. Os romanos consideravam públicas as coisas de que todos podiam usar, mas cuja propriedade era atribuída ao povo. Comuns eram as coisas cuja propriedade a ninguém era atribuída, por julgarem-nas insuscetíveis de apropriação, mas que todos os homens podiam usar. Serviam de exemplos: o ar (*a coisa comum, por excelência*), a água corrente (*aqua profluens*) e o mar. As particulares, por sua vez, eram as coisas cuja propriedade e uso eram atribuídos aos particulares. A essa categoria pertenciam os flumina torrentia, isto é, os rios que no verão costumavam secar, e a generalidade dos rivi, as pequenas correntes (TOVAR, 2006). O leito e as margens da corrente eram, para o direito romano, prolongamentos da propriedade marginal. É importante referir que a legislação romana associada ao domínio público tinha essencialmente o objetivo de garantir o “acesso aos espaços”, por via terrestre, fluvial ou marítima e não de administração ou proteção da água, nem de gestão das utilizações (CAEIRO, 1919).

Um dos princípios dominantes do regime feudal era o da atribuição ao proprietário do solo de todos, ou de quase todos, os direitos que constituíam a soberania. A soberania e a propriedade estavam fundidas, ou melhor, a soberania tinha a propriedade como base. A legislação feudal, porém, veio atribuir ao rei a propriedade dos rios navegáveis ou dos que se faziam navegáveis, como um direito seu. O direito romano considerava públicos, como vimos, os rios perenes, dessa forma, todo o povo romano podia usar das suas águas como seu proprietário que era. Por outro lado, vimos que uma aplicação restrita dos princípios feudais levaria a considerar sendo do rei, que era agora, robustecido o seu poder e o verdadeiro proprietário do reino, todas as correntes. Assim, muitas vezes se considerou na prática, pelo menos quanto às correntes de alguma importância. O uso dos rios era comum a toda a gente, mas a propriedade era do Patrimônio Real. Aos senhores feudais era concedido o domínio das pequenas correntes, reputadas como um acessório das suas terras (OLIVEIRA, 1986).

No período colonial (século XVI), os rios navegáveis, seus afluentes e os

cursos de água perenes do Brasil pertenciam aos direitos reais, sendo a sua utilização dependente de concessão régia. As Ordenações Filipinas não se manifestavam sobre os rios não navegáveis e, ao mesmo tempo, tratavam da proteção das águas, proibindo que fossem lançadas nos rios e lagoas substâncias suscetíveis de interferir na vida ali existente (FERREIRA, 2003).

Até o surgimento do Código Civil Português, em 1867, o regime jurídico das águas foi essencialmente caracterizado pelo predomínio dos direitos reais. Esse código foi promulgado pela Carta de Lei de 1º de Julho de 1867, que posteriormente foi revogado e substituído pelo Código Civil de 1966 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966). As disposições legais que regulavam o aproveitamento das águas encontravam-se consignadas nas Ordenações do Reino e em compilações de leis, as quais tinham como um dos seus objetivos primordiais facilitar a aplicação do direito (CORDEIRO, 2001).

A situação existente no Brasil era a de livre derivação das águas de rios e ribeiros, que foi regulamentada pelo Alvará de 1804. Esse alvará preconizou o direito ao uso das águas pela pré-ocupação, ocasionando grandes abusos e obrigando as autoridades administrativas locais mandar demolir pesqueiros, açudes e viveiros construídos às margens dos rios navegáveis, em prejuízo do serviço público. O Alvará de 1804 ficou conhecido como a Lei de ouro da agricultura portuguesa, reconheceu a qualquer povoação ou casal, o direito de derivar água, por meio de aqueduto construído em terreno alheio. Nesse período, foram abolidos os direitos reais sobre águas e atribuído à Nação, o que consagrou a dominialidade pública de todos os rios navegáveis ou não navegáveis, fluviáveis ou não fluviáveis, águas que são integradas no domínio público ou comum e que podiam pertencer ao Estado ou às autarquias locais (OLIVEIRA, 1986). As correntes muito pequenas continuam a ser consideradas como particulares e como um acessório dos respectivos prédios.

Com a promulgação da Constituição do Império, as Ordenações Filipinas tornaram-se inaplicáveis no Brasil e os direitos e prerrogativas da Coroa passaram a ser definidos pela referida Constituição, omissa em relação à questão hídrica. Analisando a Constituição de 1824 no Brasil já independente, verificamos que não há uma preocupação com a questão da água, no que se refere ao seu uso, domínio e regulação. Em 1828, a lei que disciplinava

as atribuições das Câmaras Municipais, definiu algumas competências sobre as águas, bem como o “Ato Adicional” que estabeleceu a competência das Assembleias Legislativas provinciais para legislar sobre a navegação no interior de seus respectivos territórios (FERREIRA, 2003).

Após o término das lutas liberais, teve início, em Portugal, o período histórico da Regeneração, que assinalou a primeira fase de desenvolvimento de tipo industrial e consequente surto de atividade, no domínio das obras públicas, no que diz respeito ao aproveitamento dos recursos hídricos, quer para abastecimento público, quer para a navegação, quer ainda para fins agrícolas e industriais. A criação do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, materializada no reinado de D. Maria II, em 30 de Agosto de 1852, foi fundamental para a concentração dos meios necessários no desenvolvimento dessa atividade e na elaboração da primeira legislação portuguesa sobre águas. Nessa legislação foram definidos os regimes de propriedade, os condicionamentos de utilização e a proibição de poluir águas correntes (ESPÍRITO SANTO E COSTA, 1983).

O Código Civil Português de 1867 não se afastou da divisão tripartida, que o direito romano deu às coisas, em públicas, comuns e particulares, e que também foi aplicada às águas. Utilizando ainda essa divisão, lançou os princípios gerais do regime hídrico nacional tanto na disciplina jurídica das águas públicas e comuns como na disciplina das águas particulares, com sede necessariamente nos diplomas fundamentais do direito privado e do direito administrativo (SIGRHID, 1986). Apresentado em 1858, pelo conhecido jurisconsultor, António Luís de Seabra, o Código Civil Português, conhecido como o Código de Seabra, codifica toda a matéria hídrica e classifica as águas em públicas, comuns e particulares, nos artigos 380, 381, 431 e seguintes. O Código Civil de 1867, considerado o ponto de partida da legislação portuguesa, no que diz respeito a recursos hídricos, veio definir a propriedade das águas particulares e os regimes e condicionamentos básicos da sua utilização e assentou sobre cinco conceitos gerais: universalidade, direito de preferência, garantia, responsabilidade civil e criminal e propriedade privada. (FIGURA 01).



Figura 01 - Princípios gerais do Código Civil Português de 1867.

Fonte: COSTA, 2008

Mais tarde, em 1884, com a publicação do “Plano de organização dos serviços hidrográficos no continente de Portugal”, dá-se um passo importante na primeira tentativa de organização do território, com a proposta de divisão do país, em quatro circunscrições hidrográficas, utilizando como critério principal o agrupamento das bacias hidrográficas dos respectivos rios.

Em 1892, como reflexo das reformas referidas anteriormente, procedeu-se à organização e regulamentação dos Serviços Hidráulicos, com base em dois diplomas legais muito importantes: o Decreto com força de Lei n.º 8, de 1º de Dezembro de 1892, que promulgou a Organização dos Serviços Hidráulicos e do respectivo pessoal, e o Decreto de 19 de Dezembro de 1892, que promulgou o Regulamento dos Serviços Hidráulicos. Esses diplomas elaborados no âmbito do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, lançam as bases da organização e funcionamento dos Serviços Hidráulicos, bem como da definição dos usos e propriedade das águas e normas de gestão, entre outros aspectos (COSTA, 2008). Estruturam-se os serviços hidráulicos, dividindo o país em duas Circunscrições Hidráulicas, respectivamente com sede em Lisboa e no Porto, e definem-se as suas atribuições que são a execução de projetos e obras para o melhoramento e aproveitamento comercial, agrícola ou industrial dos lagos, lagoas, rios, valas, correntes. Bem como, a regulamentação da respectiva utilização e a sua conservação e polícia. Além disso, definem-se também as fontes de receita dos serviços. A Organização dos Serviços Hidráulicos constitui a primeira iniciativa de ordenamento hidráulico do País e possibilita a regulamentação, o ordenamento e o custeamento das

obras hidráulicas para aproveitamento, conservação e controle dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, sobretudo, as que se destinam à agricultura, navegação, indústria, abastecimento e saneamento de aglomerados populacionais (COSTA, 2008). Do diploma e do seu regulamento, extraem-se passagens que tornam claro, que em épocas tão recuadas, já havia a noção da bacia hidrográfica constituir a unidade, por excelência, da gestão da água e dos Serviços Hidráulicos sendo organizados em consequência disso.

No Brasil, o alvará de 1804 continuava em vigor. Em 1890, o Código Penal, refere no art. 162, o estabelecimento de prisão de um a três anos para quem “corrompesse ou conspurcasse a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde”. No ano seguinte, a primeira Constituição Republicana revelou-se omissa em relação a questão hídrica atribuindo ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre navegação dos rios interestaduais ou transnacionais.

Fundamentalmente, a matéria sobre águas em Portugal foi regulada no Decreto nº 5787-III, de 10 de Maio de 1919, salvo algumas disposições que se encontravam no regulamento de 1892. A promulgação da Lei de Águas marca um dos pontos mais altos da legislação portuguesa relativa às águas. Publicada num passado recente, apontando já para alguns princípios fundamentais duma adequada política de gestão, tais como a consideração dos recursos hídricos como fator de riqueza nacional, a adoção da bacia hidrográfica como unidade básica de gestão e o carácter interdependente da utilização dos diversos recursos hídricos. Não se pretendeu, apenas com o Decreto nº 5787-III, de 10 de Maio de 1919, alterar a legislação até então em vigor. Mas foram reproduzidas também as disposições que não tinham sido por ele alteradas, mostrando-se claramente o intuito do legislador em “reunir e sistematizar todas as disposições aplicáveis ao uso das águas num único diploma” (COELHO, 1939).

É em face desse quadro do século XIX e princípio do século XX, observando as necessidades vitais da economia portuguesa e das condições técnicas da produção agrícola, que se devem estudar as disposições legais destinadas a regular o aproveitamento das águas. A este respeito levantam-se, no campo jurídico, os mais variados e interessantes problemas e, primeiramente, por ser fundamental, os que se referem ao domínio das águas.

A crise econômica de fins do século XIX e início do século XX, centrada na troca do modelo econômico – de agrário para industrial, exige uma maior utilização da energia elétrica para a geração de riquezas. Nesse contexto socioeconômico foi publicado o Decreto 24.643 em 10 de Julho de 1934, que aprovou o Código de Águas Brasileiro. Assim, dada a quase inexistência de legislação sobre gestão dos recursos hídricos e a necessidade de estimular o aproveitamento industrial das suas águas, foi criada, em 1934, a Lei de Águas. Com o Código das Águas, há a preocupação em elaborar normas legais de regulamentação e normalização da sua utilização. Ainda que voltado para a prioridade da energia elétrica, o Código de Águas de 1934 dá início a mudanças de conceitos relativos ao uso e a propriedade da água, abrindo espaço para o estabelecimento de uma Política Nacional de Gestão de Águas. Permanecendo fiel a seus princípios de valorização e valoração da água, encontram-se no Código de 1934 os primeiros dispositivos legais que ajudaram para que na atualidade o Brasil trabalhe com instrumentos de gestão que possibilitam a cobrança pelo uso da água. A aplicação do Código de Águas, juntamente com a evolução dos problemas socioeconômicos do Brasil, possibilitaram alterações no modelo de administração pública e de novas normas legais (SERIGNOLLI, 2009).

O Domínio Público Hídrico corresponde a um conceito que está na base da gestão tradicional dos recursos hídricos, prevalente desde os tempos da Monarquia e consignado no Código Civil de 1867, tendo constituído uma importante base para o estabelecimento do Regime dos Serviços Hidráulicos em 1892 e da Lei de Águas de 1919, em Portugal.

A Lei de Águas terminou com a distinção tripartida entre águas públicas, comuns e privadas, eliminando a modalidade de águas comuns e integrando-as na modalidade de águas públicas. A propriedade das águas ficou fundamentalmente legislada na Lei de Águas (Decreto com força de Lei n.º 5787-III, de 10 de Maio de 1919) e no Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344, de Novembro de 1966).

No código civil de 1966, as águas têm a designação de públicas e particulares, embora apenas, regule as segundas. Em 1971, o regime do domínio hídrico, foi revisto e unificado pelo Decreto-Lei 468/71 de 5 de Novembro, estabelecendo as noções de leito, de margem e sua largura, e de Zona Adjacente.

Com o estabelecimento desses regimes, o legislador pretendeu assegurar que, os proprietários de parcelas privadas de leitos ou margens públicas, não pudessem executar quaisquer obras, permanentes ou temporárias, sem a devida licença da administração central (COSTA, 2008).

No caso brasileiro, o código das águas de 1934 define nos artigos 1º e 2º as águas públicas de uso comum e dominicais. Nos artigos 3º ao 6º, afirma ser a perenidade a condição essencial para que as águas possam ser consideradas públicas. Mesmo as que secam em período de estio forte não perdem a característica de serem públicas por ter em algum ou em alguns de seus trechos percurso não navegável ou fluviável. São ainda consideradas públicas as águas de uso comum, todas as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas pelas secas, e públicas dominicais todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não forem do domínio público de uso comum, ou não forem comuns. Diferencia-se as águas comuns das águas particulares, dessa forma, “Águas Comuns_ as correntes não navegáveis ou fluviáveis” e as “águas particulares_ as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”. Fica evidenciado na lei o direito de propriedade sobre as águas a quem as possuía por meio da propriedade privada.

As ações pioneiras, modernas e concretas na gestão das águas realizadas no Brasil o colocam em destaque no cenário internacional dos recursos hídricos. A inclusão do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos na Constituição Brasileira de 1988, a aprovação da Lei nº 9.433 de 1997, que estabelece a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como a criação da Agência Nacional de Águas –ANA, em 2000, formalizou as ações relativas às águas no Brasil e as incorporou oficialmente à agenda política brasileira. Tendo como característica marcante o caráter democrático assumido pelo sistema hídrico nacional embasado na descentralização, na integração e principalmente, na participação dos usuários das águas, permitindo assim o planejamento sustentável desse recurso para as futuras gerações (BRASIL, 2007).

O planejamento das bacias hidrográficas no Brasil

Os recursos hídricos mundiais estão distribuídos de forma desigual, o que leva a existir grandes quantidades disponíveis de águas em determinadas áreas e escassez em outras.

Aproximadamente 12% da água doce do planeta encontra-se em território brasileiro, sendo que esta proporção torna-se maior ao considerar os fluxos provenientes de países vizinhos, fato que o coloca em situação estratégica no âmbito global em termos de disponibilidade hídrica (FIGURA 02).

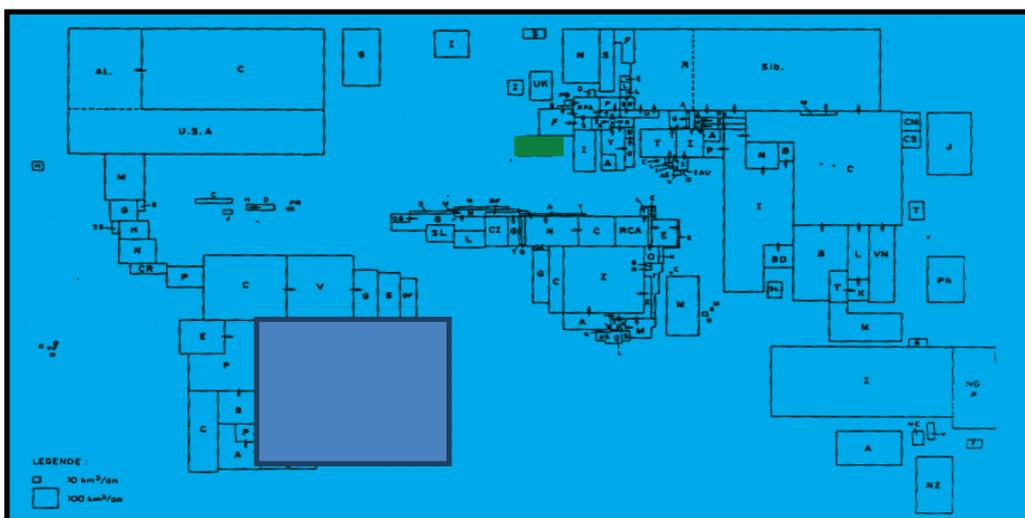


Figura 02:Relação superfície/recursos hídricos.
Fonte: SIRONNEAU, 1996

É importante observar que apesar da estatística de grande disponibilidade hídrica brasileira, devemos levar em conta uma série de fatores que influenciam direta e ou diretamente na quantidade e qualidade das águas nas diversas regiões brasileiras. Daí a importância de uma gestão eficiente desse recurso.

Nessa perspectiva, a Lei N° 9.433/97, citada anteriormente vem de encontro a essas necessidades, pois as suas diretrizes gerais de ação preconizam a importância não só da quantidade, mas também, da qualidade das águas. Isso justifica as ações de monitoramento propostas por órgãos de gestão

das águas tanto a nível estadual quanto federal, respeitando as diversidades locais e regionais com vistas a garantir a sustentabilidade dos recursos de forma harmônica e integrada em todos os níveis administrativos, ou seja, regionais, estaduais e federais. No Art. 2º dessa Lei consta ainda que a Política Nacional de Recursos Hídricos visa assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.

Ao analisar a Política Nacional de Recursos Hídricos verificamos que se leva em consideração fatores que vem de encontro às necessidades de uma boa gestão das águas no país. Em primeiro lugar, a gestão dos recursos hídricos e sua adequação às diversidades física, biótica, demográfica, econômica, social e cultural das diversas regiões do país. Logo em seguida, comenta-se sobre a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental e sua articulação com o uso do solo previsto nos planejamentos de âmbito regional, estadual e nacional e os setores usuários. Como terceiro fator, tem-se a integração da gestão de bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

O arranjo institucional proposto para o gerenciamento dos recursos hídricos brasileiros, é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, pela Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, pela Agência Nacional de Águas - ANA, pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados – CERHs e pelos órgãos gestores federais, estaduais e municipais, cujas competências se relacionam com a gestão das águas, pelos Comitês de Bacia e as Agências de Água (FIGURA 03), atuando de maneira articulada.

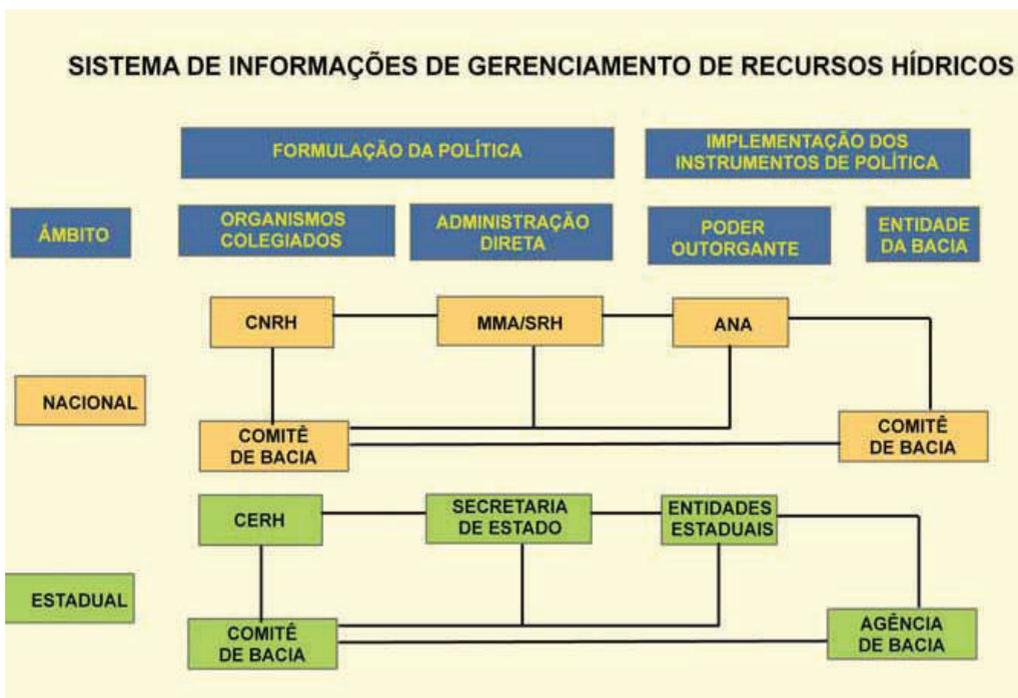


Figura 03: Sistema de gerenciamento de recursos hídricos.
Fonte: Secretaria de Recursos Hídricos/MMA,PNRH, 2006

Nesse arranjo institucional, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH é o órgão máximo e principal fórum nacional de discussão sobre a gestão de recursos hídricos no país, criado em 1998, com vistas à harmonização do gerenciamento de águas de diferentes domínios.

Os comitês de bacia hidrográfica constituem a base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, conhecidos também como “parlamento das águas”. São órgãos colegiados que contam com a participação dos usuários, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e federal. Os Comitês de Bacias Hidrográficas têm as seguintes atribuições: I) promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; II) articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; III) arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; IV) aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; V) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; VI) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Cabe aos Estados normatizarem a regulamentação referente aos Comitês de bacia dos rios de seu domínio. Alguns Estados brasileiros encontram-se em estágio avançado na implementação e condução dos processos participativos de gestão por meio dos comitês de bacia criados, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Outros estão em estágio medianos e ainda há aqueles em que esses comitês são praticamente inexistentes.

A Política Nacional de Recursos Hídricos normatiza e estabelece uma gestão descentralizada, participativa e integrada das águas através dos instrumentos de gestão (FIGURA 04). Tem como principais fundamentos estabelecer: I) Planos de Recursos Hídricos; II) enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes; III) a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos; IV) cobrança pelo uso dos recursos hídricos e V) sistema de informações sobre recursos hídricos.

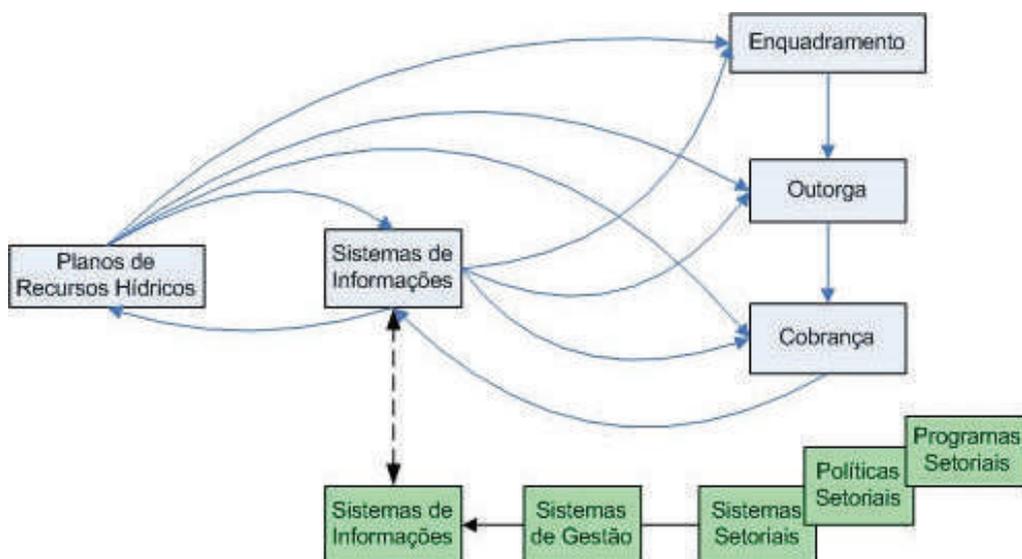


Figura 04: Relação de suporte entre os instrumentos de gestão da Lei n. 9.433/97.

Fonte: Christofidis (2001) apud Vendrusco

A Figura 04 mostra os instrumentos de gestão da política nacional de recursos hídricos. É válido ressaltar que, se utilizados de forma integrada, são importantes ferramentas para a implementação de ações que visem uma gestão refletida no

caráter participativo e descentralizado, seja na fundamentação das leis, seja na construção do PNRH. No entanto, a prática da cidadania e o exercício pleno de direitos dos cidadãos só ocorrerá mediante o conhecimento desses direitos para que se realize plenamente as mudanças propostas.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH fundamenta-se nos seguintes princípios: I) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e por isso um bem de domínio público, que em situações de escassez, deve ter o uso prioritário para o consumo humano e animal; II) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política de Recursos Hídricos; III) a gestão dos recursos hídricos deve promover o uso múltiplo das águas; IV) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e apostar na participação pública.

Tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e considerando a importância desse arranjo para o efetivo funcionamento do gerenciamento desses recursos foi instituída a divisão hidrográfica brasileira (FIGURA 05), através da Resolução N° 32, de 15 de outubro de 2003. Essa resolução levou em consideração metodologias de codificação e procedimentos de subdivisões expostas na Resolução N° 30, de 11 de dezembro de 2002.



Figura 05: Regiões hidrográficas brasileiras
Fonte: Resolução N 32, 2003

No parágrafo único da referida Resolução consta que é considerada como região hidrográfica “o espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares”, ou seja, leva em conta uma série de fatores tendo em vista a orientação do planejamento e do gerenciamento dos recursos hídricos preconizados pela Lei 9.433/97.

Conforme apontado anteriormente, apesar da disponibilidade hídrica brasileira ser satisfatória, verificamos vários pontos de estrangulamento quanto a essa disponibilidade. Um dos pontos que deve ser levado em consideração é a sua má distribuição, pois enquanto em algumas regiões há grande disponibilidade, em outras ocorre a falta desse recurso. Como é o caso da região amazônica que possui o maior potencial hídrico brasileiro e uma densidade demográfica

baixíssima. O contrário ocorre na região sudeste, já que a disponibilidade é bem mais baixa e a densidade demográfica altíssima, como no Rio de Janeiro, por exemplo, que ultrapassa os 300 habitantes/Km². Devemos considerar ainda regiões como o nordeste brasileiro, onde apresenta irregularidades e má distribuição das chuvas, devendo ser analisada com mais cautela. Outro ponto a ser considerado é a questão dos grandes centros urbanos, onde já se convive com diversos problemas relacionados à falta de água de boa qualidade. Todos esses fatores apontam que é urgente e necessário uma gestão dos recursos hídricos que leve em consideração as especificidades de cada região brasileira.

Entretanto decorridos mais de dez anos da institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos a aplicação dos instrumentos de gestão encontram-se ainda em andamento, não sendo possível avaliar os efeitos do uso desses instrumentos na maioria das bacias hidrográficas brasileiras. Embora seja do conhecimento dos órgãos responsáveis pela gestão das águas a urgência em modificar a situação de degradação em que se encontra grande parte dos mananciais de água do Brasil, sendo motivo bastante convincente para acelerar o processo de implementação desses instrumentos, ainda se verifica que esse processo vem ocorrendo de forma bastante lenta. Na Figura 06 é apresentada a situação da gestão de recursos hídricos no Brasil em 2010.



Figura 06: Evolução da Gestão de Recursos Hídricos no Brasil – situação em 2010
 Fonte: ANA, 2010

A partir da análise da figura 06 verificamos que são poucas as bacias brasileiras nas quais todos os instrumentos de gestão já foram implantados e encontram-

-se na atualidade (2011) em funcionamento, sendo a Piracicaba, Capivarí e Jundiá (PCJ), a Paraíba do Sul e a São Francisco. Nas outras bacias como a do rio Doce, Piranha-Açu, Grande, Verde Grande, Paranapanema, entre outras, encontram-se com um ou dois instrumentos funcionando. Entretanto, diversas bacias estão ainda em fase bastante incipiente, ou seja, estão apenas iniciando o seu gerenciamento de acordo com a Lei 9.433/97.

O planejamento das bacias hidrográficas em Portugal

Em Portugal, a necessidade de garantir uma gestão integrada da água, em conformidade com a funcionalidade dos ciclos hidrológicos e as especificidades regionais de índole econômica, social e ambiental reúne, desde várias décadas algum consenso. Concomitante a isso, tem-se acentuado a presença de novos riscos e desafios emergentes, sendo eles associados a fenômenos hidrológicos extremos, à fragilidade das zonas costeiras, à rejeição de substâncias perigosas e, não menos preocupante, à vulnerabilidade das origens de água perante conflitos sociais e políticos.

É nesse quadro que o Decreto-Lei nº45/94, de 22 de Fevereiro, aparece visando regular o processo de planejamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos em Portugal. O decreto aponta como princípios fundamentais do planejamento a racionalidade, a globalidade, a integração, a participação e a estratégia. A globalidade baseia-se numa abordagem conjunta e interligada dos aspectos técnicos, econômicos, ambientais e institucionais. A racionalidade, visa a otimização da exploração das várias origens da água e a satisfação das várias necessidades, bem como uma aplicação econômica dos recursos financeiros. Já a integração associa-se a articulação com o planejamento dos setores de utilização, com o planejamento regional, com o ordenamento do território e com a conservação e proteção do ambiente. A participação, por sua vez, envolve agentes econômicos e as populações diretamente interessadas e visa o alargamento de consensos. Por fim, a estratégia dá respostas imediatas face à informação disponível. É também aqui definida a tipologia de planos de recursos hídricos, tendo em vista a importância da elaboração do Plano Nacional da Água (PNA), que abrange todo o território nacional, na qual existem 15 planos de bacia hidrográfica (PBH).

Em 2000, o parlamento da União Europeia aprovou e publicou o Decreto-Lei N° 2000/60/CE, de 23 de Outubro, que elabora uma diretiva que, como se lê no seu primeiro ponto, considera importante a proteção da água como um patrimônio que deve ser preservado e defendido como tal. No ponto 2, percebe-se a importância que se dá a elaboração de soluções para as várias condições e necessidades do território. Já no ponto 14, aponta o êxito desta diretiva como resultante da cooperação em nível dos estados membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação pública. A Diretiva Quadro da Água (DQA) tem por objetivo conservar e melhorar o ambiente aquático na comunidade. Como se observa no ponto 19, esse objetivo diz respeito, antes de tudo, à qualidade das águas em questão. No que tange ao planejamento, a DQA aponta para a necessidade de os Estados-Membros garantirem a elaboração de planos de gestão de bacia hidrográfica, assegurando a coordenação entre si, no caso de bacias partilhadas.

Em 2002, o Ministério do Ambiente aprovou o Plano Nacional da Água (PNA). A gestão correta e moderna dos recursos hídricos passa necessariamente pela definição de uma adequada política de planejamento e, conseqüentemente, pela aprovação de planos de recursos hídricos, tendo em vista a valorização, respectiva proteção e gestão equilibrada dos recursos hídricos nacionais, bem como a sua harmonização com o desenvolvimento regional e setorial através da racionalização dos seus usos. O planejamento dos recursos hídricos nacionais é, de resto, uma exigência legal, emergente do referido Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, que apontava em termos programáticos para a necessidade de elaboração de um plano nacional da água até o ano de 1997.

Tendo em vista a implementação de uma gestão equilibrada e racional destes recursos e de uma estratégia global de planejamento nacional dos recursos hídricos, que sempre foi assumida como uma das prioridades políticas, o Governo começou por aprovar em 2000, os planos de bacia hidrográfica dos rios internacionais (Minho, Douro, Tejo e Guadiana). Tendo inaugurado, por essa via, um novo instrumento de planejamento setorial - o dos recursos hídricos - constituindo um relevante passo na concretização de um modelo mais moderno, dinâmico e adequado à gestão das bacias hidrográficas. Subseqüentemente, o Governo aprovou todos os planos de bacia hidrográfica dos rios nacionais (Lima, Cávado, Ave, Leça, Vouga, Mondego, Lis, Sado, Mira, ribeiras do Algarve e ribeiras do Oeste), tendo em vista a implementação

da referida estratégia global de planeamento e a subsequente aprovação do Plano Nacional da Água.

Em 2005, a Assembleia da República aprova a nova Lei da Água (a anterior era de 1919) com o Decreto-lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro. A Lei da Água consagra elementos fundamentais para a protecção da água e dos ecossistemas aquáticos num quadro coerente com a valorização dos recursos hídricos e, por isso, também em articulação com o ordenamento do território, os aspectos quantitativos da água e os eventos extremos associados. A Lei da Água assegurou a transposição da DQA e contempla o Plano Nacional da Água (PNA), assim como, os Planos de Bacia Hidrográfica (PBH) e respectivos planos de gestão.

Nesse sentido, importa salientar que no n.º 2 do artigo 3.º da Lei da Água, a região hidrográfica é estabelecida como a unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica. Essa opção de planeamento dos recursos hídricos, está em conformidade com o disposto na DQA e condizente com a matriz de planeamento e gestão das águas, revista nessa lei, o que permite que a execução dos planos de gestão de bacia hidrográfica a serem elaborados em cada região hidrográfica estejam plenamente articulados entre si. Desse modo, alcança-se uma desejável harmonia no planeamento e gestão das águas, sem prejuízo da sua necessária articulação e harmonização com o Plano Nacional da Água.

Em Portugal, a Lei da Água (LA) transpõe para o direito interno a Diretiva Quadro da Água (DQA), estabelecendo que os Estados-Membros protegerão, melhorarão e recuperarão todas as massas de água de superfície, com o objetivo ambiental destas alcançarem o bom estado até o ano de 2015 (Artigo 4º, DQA). Essa diretiva tem por objetivo proteger as massas de água e fixou em 2000, o horizonte 2015 como o ano em que devem ser atingidos os objetivos ambientais.

Em se tratando de instrumentos de planeamento dos recursos hídricos, a Lei da Água prevê a existência de três tipos de planos: o Plano Nacional da Água (PNA), os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) e os Planos Específicos de Gestão das Águas (PEGA), nos quais se incluem medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos.

Nos termos da Lei da Água, uma região hidrográfica (RH) é definida como a “área de terra e mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, constituindo-se como a principal unidade de gestão das bacias hidrográficas”. Através dessa Lei, oito regiões hidrográficas foram criadas para Portugal continental (FIGURA 07).

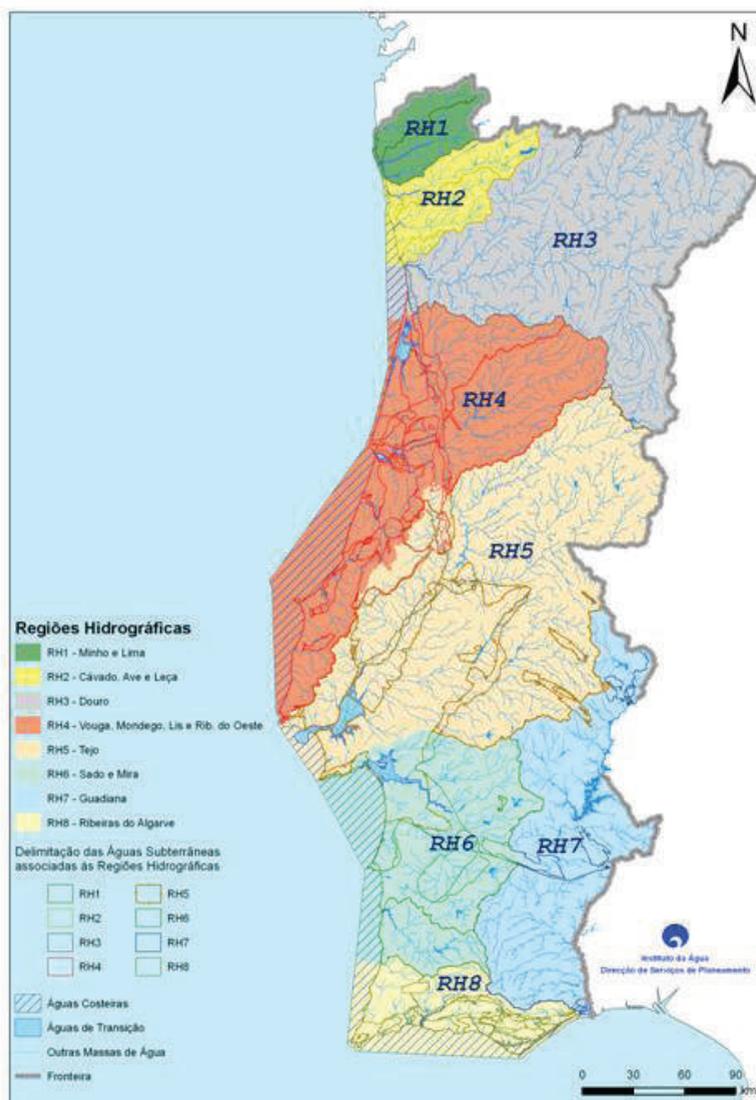


Figura 07: Regiões Hidrográficas de Portugal Continental.
Fonte: INAG (2007b)

Os PGRH têm natureza de planos setoriais de acordo com o definido no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e, simultaneamente, instrumentos de planejamento e gestão das águas. Os PRBH são, nos termos da lei, vinculados às entidades públicas e estão sujeitos à avaliação ambiental, participação e discussão públicas. Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica são instrumentos de planejamento das águas que têm por objetivo constituírem-se como a base de suporte à gestão, à proteção e à valorização ambiental, social e econômica das águas.

Os PGRH, além de serem um instrumento de planejamento da gestão das águas, são um veículo para reportar à Comissão Europeia o andamento dos trabalhos de aplicação da diretiva, bem como instrumento de informação e consulta do público.

Quanto ao enquadramento legal a nível nacional, verifica-se que a Lei da Água, no Artigo 7º, diz que cabe ao Instituto da Água (INAG), como autoridade nacional da água, representar o Estado como garantia da política nacional das águas e definir a aprovação dos PGRH (Lei da Água, Artigo 8º).

Em nível de região hidrográfica, como prevê a Lei da Água no artigo 7º, as administrações das regiões hidrográficas, (ARH), prosseguem as atribuições de gestão das águas, incluindo o respectivo planejamento, licenciamento e fiscalização. Cabendo-lhe, entre outras competências, elaborar e executar os PGRH e os planos específicos de gestão das águas (Lei da Água, Artigo 9º).

Nos termos da DQA, cada Estado Membro deveria assegurar até 2009 a elaboração de um plano de gestão para cada RH ou parte de RH internacional situada no seu território, que deverá incluir um programa de medidas operacionais até 2012 que garanta a execução dos objetivos ambientais estabelecidos na Diretiva.

Os programas de medidas devem ser revistos e atualizados até 2015 e, posteriormente, de seis em seis anos. Nesse sentido, trata-se de um processo cíclico, em que cada etapa implica uma série de passos de elaboração, atualização, revisão, e eventual estabelecimento de novas medidas.

Para alcançar os objetivos propostos são identificados vários instrumentos que passam pela elaboração dos PGRH, bem como a aplicação das medidas

preconizadas no seu âmbito e a sua monitorização.

Depois de ser definido o calendário e o programa de trabalhos dos PGRH, com base no modelo organizacional de gestão do processo implantado, as ARH lançaram o programa de monitorização para as suas áreas de intervenção.

Cabe às ARH, a implementação/exploração das redes de monitorização das águas costeiras e interiores, assim como a avaliação do estado das respectivas massas de água ao nível das regiões hidrográficas sob a sua jurisdição. De acordo com a DQA, os Estados Membros têm a obrigação de classificar o estado das massas de água de superfície, sendo este definido em função de dois estados: o ecológico ou o químico. De modo a alcançar o objetivo do bom estado, a DQA requer que as massas de água de superfície atinjam pelo menos o bom estado ecológico e o bom estado químico. Sendo a prevenção da degradação do estado das massas de água outro dos objetivos primordiais dessa diretiva.

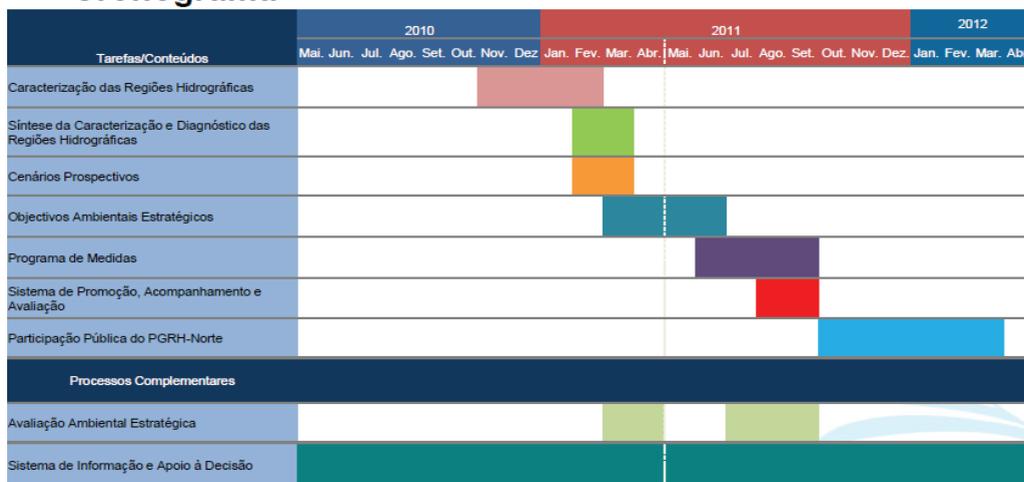
Com a aprovação da DQA e a sua transposição para a legislação nacional, a monitorização dos ecossistemas aquáticos abandonou a abordagem clássica da água como recurso, passando a encará-la como suporte dos ecossistemas (INAG, 2008).

Tendo em vista esses pressupostos, a partir de 2007 a rede foi alvo de uma reestruturação, tendo iniciado a monitorização do estado químico das águas superficiais e subterrâneas, com vista a dar cumprimento ao Artigo 8.º da Diretiva. Esse artigo impõe aos Estados-Membros a elaboração de programas de monitorização do estado das águas, de forma a permitir uma análise coerente e exaustiva do mesmo em cada região hidrográfica.

Foi o caso da ARH Norte I.P. (quadro 3) que a partir de 2007 esta rede iniciou uma série de reestruturações, implementando inicialmente (2007) a monitorização do estado químico e, em 2009, a monitorização do estado ecológico.

A atual rede de monitorização da ARH do Norte, I.P., encontra-se, mais uma vez, numa fase de reestruturação, no sentido de introduzir a monitorização do componente ecológico na avaliação das massas de água. Nesse momento, e tendo em conta o estado de desenvolvimento dos diversos componentes do PGRH-Norte, podemos apontar as principais datas de entrega dos documentos do PGRH-Norte, em 2011 e 2012, conforme o quadro 1.

Cronograma



Quadro 1 – Cronograma relativo a data de entrega dos documentos do PGRH-Norte em 2011 e 2012.

Fonte: Machado, 2011.

Independentemente das dificuldades e dos atrasos verificados, a conclusão dos PGRH será a base de suporte à gestão, à proteção e à valorização ambiental, social e econômica das águas de forma a atingir os objetivos ambientais preconizados na DQ/LA.

Considerações finais

A política de gestão e ordenamento dos recursos hídricos no Brasil e em Portugal trouxe enormes ganhos a nível ambiental na regulação dos usos e na conservação dos recursos, bem como a nível social propiciada pela maior participação popular e validação dos direitos dos cidadãos principalmente pela água ser reconhecida como um bem de domínio público.

Um aspecto de importância fundamental para o desenvolvimento da política de recursos hídricos nos dois países, foi o quadro legislativo e normativo bem definido e a sua adequação às diretivas e acordos internacionais.

A legislação brasileira assegura a sustentabilidade das águas, por meio da Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, que assegura a todos os cida-

dão o direito ao meio ambienteecologicamente equilibrado, e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. E também pela Lei das Águas 9.433 que resguarda a gestão sustentável desse recurso.

A Descentralização das competências, no que diz respeito ao planejamento e a gestão das águas públicas, é sem dúvida uma mais-valia no que se refere ao Brasil. No entanto, a dificuldade apresentada no que tange a gestão integrada no Brasil é uma realidade e advém do fato de ser uma federação, sendo necessária a diplomacia na condução de ações integradas. A dimensão continental, a diversidade ecológica, cultural e econômica, além da organização federativa, impõe grandes desafios para o modelo de gestão das águas no Brasil.

Apesar de recentes, as demandas democráticas nos dois países propiciaram um avanço na legislação hídrica que normatizou a aplicação dos instrumentos de gestão voltados para a descentralização, transparência e participação tendo abacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão. Trata-se, sem dúvida, de mais um avanço significativo na forma de gestão dos territórios hidrológicos, de um desafio face à necessidade de um desenvolvimento sustentável das regiões que compõem esses dois países.

Independentemente das dificuldades e dos atrasos verificados, a conclusão dos PGRH no caso português e dos planos de recursos hídricosno caso brasileiro serão a base de suporte à gestão, à proteção e à valorização ambiental, social e econômica das águas como forma de atingir os objetivos ambientais preconizados nas leis das águas desses dois países.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA – ANA. **A Evolução dos Recursos Hídricos no Brasil/ The Evolution of Water Resources Management in Brazil.** Brasília, ANA. 2010.

_____. Disponibilidade e demandas de recursos hídricos no Brasil. **Cadernos de Recursos Hídricos.** 2007. Disponível em <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em 2008.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em 22/07/2006.

_____. **RESOLUÇÃO N° 32, de 15 de outubro de 2003**. Disponível em <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucoes/cnrh/32_2003_divisao_hidrografica_nacional.pdf> Acesso em 26 de agosto de 2011.

_____. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Síntese Executiva. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília, 2006.

_____. **Conjunto de normas legais: recursos hídricos**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. 7ª ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de Julho de 1934). Acedido em 27 de Abril de 2011 em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>.

_____. **Decreto-Lei n.º 77/2006. DR 64 SÉRIE I-A de 2006-03-30**. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Instituto da Água, I.P.

BRITO, A. G. **A reforma institucional para a gestão da água em Portugal**: As Administrações de Região Hidrográfica, 2008. Acedido em 22 de Abril de 2011: http://www.unizar.es/fnca/congresoiberico/documentos/ppt_p0402.pdf

CAEIRO, F. J. **Quedas de água: esboço econômico-jurídico**. França & Arménio, Coimbra, 1919.

CAPONERA, D.A. **The importance of water law and institutions for sustainable development**. International Conference of Water and Sustainable Development, Paris, 1998.

COELHO, A. R. P. **Lições de direito civil: da propriedade das águas, Casa do Castelo**, Coimbra, 1939.

CORDEIRO, J. M. L. **Indústria e energia na Bacia do Ave: [1845-1959]**, Cadernos do Noroeste, Série História, N°1. Braga, 2001.

COSTA, F. S. **A gestão das águas públicas: O caso da Bacia Hidrográfica do rio Ave no período 1902-1973**, Dissertação de doutoramento,

Universidade do Minho, Braga, 2008.

ESPÍRITO SANTO, T. R., COSTA, J. S. **Problemas da gestão dos recursos hídricos em Portugal**. Problemas e perspectivas da gestão dos recursos hídricos, Seminário Organizado pela Secretaria do Ambiente e dos Recursos Naturais e pelo Instituto Europeu da Água, Lisboa, 1986.

FERREIRA, P. R. O. **Caracterização das Leis Hídricas do Brasil**. Campinas, SP, Outubro/2003. Acedido em 27 de Abril de 2011, em: <http://www.negowat.org/internal/docs/RelatorioBrazil.pdf>.

GRUPO DE TRABALHO DO MARN. **Plano Nacional de Política do Ambiente** 1991-1995. Documento de trabalho, Versão 1, MARN, Lisboa, 1990.

INAG-Instituto Nacional da Água, I.P. (2007a) - **Calendário e programa de trabalhos para elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica** – Participação pública, Acedido em 22 de Abril de 2011, em: http://dqa.inag.pt/dqa2002/port/p_dispos/pgrh/Documento_apoio_consulta_publica.pdf.

INAG-Instituto Nacional da Água, I.P. (2007b) –**Planos de Gestão de Região Hidrográfica – Sessão Técnica**. Acedido em 22 de Abril de 2011, em: www.inag.pt/inag2004/port/.../pgrh/PGRH_sessoespublicas.pps

INAG-Instituto Nacional da Água, I.P. (2008) - **Tipologia de Rios em Portugal Continental no âmbito da implementação da Directiva Quadro da Água**. I – Caracterização Abiótica, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Instituto da Água, I.P.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000**. Acedido em 22 de Abril de 2011, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:PT:PDF>

Machado, A. – 2011 - **Situação do processo de planeamento dos PGRH-Norte**. Documento ppt apresentado no 7º Conselho da Região Hidrográfica, Armamar, 25 de Janeiro de 2011, ARH do Norte, PDF.

OLIVEIRA, E. M. L. de. **Relatório da Comissão de Revisão da Legislação da água nomeada por Despacho Ministerial 24/1/1978**. Lisboa: Grupo Coordenador do SIGRHID- Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos, Vol. 1, Lisboa, 1986.

PORTUGAL. **Administração da Região Hidrográfica do Norte, I.** P. Questões significativas da gestão da água no contexto transfronteiriço: a região hidrográfica do Douro. Jornadas Luso-espanholas de participação pública, 2009. Acedido em 22 de Abril de 2011, em: <http://www.arhnorte.pt/doc.php?co=2047>.

SÁ, S., MACHADO, A. **Questões significativas da gestão da água no contexto transfronteiriço:** a região hidrográfica do Douro. Jornadas Luso-espanholas de participação pública. 2009. Acedido em 22 de Abril de 2011, em: http://ww.chminosil.es/chms/documentos/file/planificacion/participacion_publica/2007_2009/contexto_transfronterizo/02_presenacion_ETI_parteportuguesa.pdf

SERIGNOLLI, P. P. G. **Histórico da Legislação Hídrica no Brasil:** Direito, Águas e Tributos. Blog do escritório Serignolli Advogados, 2009. Acedido em 27 de Abril de 2011, em: <http://serignolli.wordpress.com/2009/10/30/historico-da-legislacao-hidrica-no-brasil/>.

Silva, J. E. **Os sistemas institucionais estrangeiros e o modelo institucional português para a gestão dos recursos hídricos.** SIGRHID - Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos, Lisboa, 1986.

SIRONNEAU, J. **L'eau, nouvel enjeu stratégique mondial. Poche Géopolitique,** Economica, Paris, 1996.

TOVAR, L. **Para uma reconstrução do direito da água. Actas do V Congresso Ibérico sobre Gestão e Planeamento da Água,** Faro, 2006.

VENDRUSCOLO, Simone. **Interfaces entre a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Defesa Civil, com relação aos Desastres Hidrológicos.** Disponível em: http://www.labhidro.ufsc.br/Artigos/SIMONE_VENDRUSCOLO.pdf. Acessado em: 22/08/2011.

Recebido para publicação em dezembro de 2013
Aceito para publicação em março de 2014

