



**BRUNO MOURA MENEZES**

**RECURSOS HÍDRICOS E PARTICIPAÇÃO: O CASO DO  
CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE  
ALAGOAS, FACE À LEI n° 5.965/97**

Maceió  
2006

**BRUNO MOURA MENEZES**

**RECURSOS HÍDRICOS E PARTICIPAÇÃO: O CASO DO  
CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE  
ALAGOAS, FACE À LEI nº 5.965/97**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção do título de Mestre.  
Orientador: Prof. Dr. Andreas Joachim Krell.

Maceió  
2006

**TERMO DE APROVAÇÃO****RECURSOS HÍDRICOS E PARTICIPAÇÃO: O CASO DO CONSELHO  
ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE ALAGOAS, FACE À LEI nº 5.965/97**

Bruno Moura Menezes

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Andreas Joachim Krell.

Aprovada em 14 de Julho de 2006

---

Prof. Dr. **ANDREAS JOACHIM KRELL** (Presidente)  
Universidade Federal de Alagoas

---

Prof. Dr. **PAULO DÉCIO**  
Universidade Federal de Alagoas

---

Prof. Dr. **SALVADOR DAL POZZO TREVIZAN**  
Universidade Estadual de Santa Cruz (BA)

Maceió  
2006

A Deus, à minha família e aos poucos, mas grandes amigos pelo apoio na realização deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

São tantos e tão especiais...

Ao Professor Andreas Krell, meu orientador, que aceitou em me orientar, sem o qual não teria dado o primeiro passo, rumo a essa árdua jornada.

Ao Professor José Niraldo de Farias, pela sua imensa generosidade de me ofertar uma estrutura logística indispensável para qualquer pesquisador.

À Professora Maria do Carmo, pela sua generosidade, pelo acervo bibliográfico cedido, onde pude me adentrar nessa tarefa de conhecer um pouco mais de outras disciplinas.

Ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UFAL, pelos grandes ensinamentos ali adquiridos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

À Secretaria Executiva de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais – SEMARHN, pelas inúmeras visitas e solicitações para o fiel cumprimento desta pesquisa.

A todos conselheiros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, entrevistados por mim, pela confiança em prestarem seus depoimentos, a doação dos seus templos, enfim, pelas informações coletadas.

Às minhas queridas professoras Diva Maria e Ignez Lima, ambas da Aliança Francesa de Maceió, que me levaram a abrir ainda mais meu arco cultural, preparando-me para o futuro.

Muito obrigado por possibilitarem essa experiência enriquecedora e gratificante, da maior importância para meu crescimento como ser humano e profissional.

- “...*depois de mim, o dilúvio...*”.

Figura bíblica e famosa frase de Luiz XIV, ao concluir a construção do Palácio de Versalhes.

**SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO.....	01
1 AS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS COMO UMA DAS CONDIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	05
1.1 Prolegômenos à questão da sustentabilidade.....	05
1.2 Novos apontamentos: para além da mera sustentabilidade.....	10
1.3 Instâncias deliberativas e sustentabilidade: o contexto brasileiro.....	13
1.4 Formação de instrumentos jurídicos apropriados referentes ao tema dos recursos hídricos.....	16
1.5 Considerações finais.....	19
2 ESTADO, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: OS CONSELHOS GESTORES COMO ARENAS DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS.....	20
2.1 Notas introdutórias.....	20
2.2 Problemática da participação: uma crítica inicial de seus acertos e defeitos...	25
2.3 A participação enquanto proteção legal do meio ambiente.....	30
2.4 Desenvolvimento sustentável, participação e políticas públicas na seara ambiental: uma síntese-resgate.....	35
3 A LEI NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSO HÍDRICOS.....	41
3.1 Apresentação.....	41
3.2 Princípios gerais e específicos.....	42
3.2.1 Princípios gerais do Direito Ambiental.....	44
3.2.1.1 Desenvolvimento Sustentável.....	44
3.2.1.2 Ubiquidade.....	45
3.2.1.3 Proteção.....	46
3.2.1.4 Prevenção/precaução.....	46
3.2.1.5 Usuário-pagador.....	48
3.2.1.6 Informação ambiental e participação social.....	49
3.2.1.7 Cooperação.....	51
3.2.1.8 Função sócio-ambiental da propriedade.....	51

3.2.2	Princípios específicos referentes à gestão dos recursos hídricos.....	52
3.2.2.1	Dominialidade pública da água.....	52
3.2.2.2	Economicidade da água.....	53
3.2.2.3	Descentralização.....	55
3.2.2.4	Usos múltiplos da água.....	55
3.2.2.5	Subsidiariedade.....	57
3.3	Competências constitucionais sobre Recursos Hídricos.....	58
3.4	Lei Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos: Política Nacional dos Recursos Hídricos.....	62
3.5	Dos Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.....	65
3.5.1	Plano Nacional de Recursos Hídricos.....	65
3.5.2	Enquadramento dos corpos de água em classes.....	66
3.5.3	Outorga dos direitos de uso de os recursos hídricos.....	67
3.5.4	Cobrança pelo uso da água.....	69
3.5.5	Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos – SNIRH.....	72
3.5.6	Outros instrumentos: padrões ambientais, criação de áreas protegidas, avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental e, sanções administrativas.....	74
3.6	Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH.....	75
4	O GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS DE ALAGOAS.....	77
4.1	Apresentação.....	77
4.2	A Política Estadual de Recursos Hídricos.....	80
4.2.1	A Coordenação das Políticas de Recursos Hídricos no Estado de Alagoas.....	81
4.2.2	Os Princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos.....	81
4.2.3	As Diretrizes Gerais de Ação.....	82
4.3	Os Instrumentos de Gestão.....	82
4.3.1	Plano Estadual de Recursos Hídricos.....	83
4.3.2	Enquadramento.....	84
4.3.3	Outorga.....	85

4.3.4 Cobrança.....	87
4.3.5 Rateio dos custos das obras de recursos hídricos.....	89
4.3.6 Compensação dos Municípios.....	90
4.3.7 Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.....	90
4.3.8 Fundo Estadual de Recursos Hídricos.....	90
4.4 O Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.....	91
<b>5 O CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE ALAGOAS – CERH/AL.....</b>	<b>95</b>
5.1 Apresentação legal do CERH/AL.....	95
5.2 As Competências legais do CERH/AL.....	99
5.3 Análise das Atas.....	101
5.3.1 Primeira reunião.....	101
5.3.2 Segunda reunião.....	102
5.3.3 Terceira reunião.....	103
5.3.4 Quarta reunião.....	104
5.3.5 Quinta reunião.....	105
5.3.6 Sexta reunião.....	105
5.3.7 Sétima reunião.....	106
5.3.8 Oitava reunião.....	107
5.3.9 Nona reunião.....	108
5.4 Análise dos documentos.....	108
5.5 Critérios para uma averiguação da avaliação qualitativa.....	109
5.5.1 Primeira pergunta.....	111
5.5.2 Segunda pergunta.....	112
5.5.3 Terceira pergunta.....	112
5.5.4 Quarta pergunta.....	113
5.5.5 Quinta pergunta.....	113
5.6 Análise dos questionários.....	114

5.6.1	Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais – SEMARHN.....	114
5.6.2	Secretaria Executiva de Agricultura, Irrigação, Abastecimento e Pesca – SEAGRI.....	115
5.6.3	Secretaria Executiva de Fazenda – SEFAZ.....	115
5.6.4	Secretaria Executiva de Saúde – SESAU.....	115
5.6.5	Secretaria Executiva de Infra-estrutura e Serviços – SEINFRA.....	115
5.6.6	Secretaria Executiva de Turismo e Esportes – SETURES.....	116
5.6.7	Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento – SEPLAN.....	116
5.6.8	Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL.....	116
5.6.9	Companhia de Abastecimento d’Água e Saneamento de Alagoas – CASAL.....	117
5.6.10	Ministério Público Estadual de Alagoas – MPE/AL.....	117
5.6.11	Universidade Federal de Alagoas – UFAL.....	118
5.6.12	Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF.....	118
5.6.13	Departamento Nacional de Obras contra a Seca – DNOCS.....	118
5.6.14	Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco – CODEVASF.....	119
5.6.15	Capitania dos Portos de Maceió.....	119
5.6.16	Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.....	120
5.6.17	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.....	120
5.6.18	Federação dos Pescadores de Alagoas – FEPEAL.....	120
5.6.19	Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool de Alagoas.....	121
5.6.20	Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, vertente do Rio São Francisco.....	121
5.6.21	Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, vertente do Oceano Atlântico.....	122
5.6.22	Comitê de Bacia Hidrográfica, vertente do Rio São Francisco.....	122

5.6.23 Comitê de Bacia Hidrográfica, vertente do Oceano Atlântico.....	123
5.6.24 Companhia Alagoas Industrial – CINAL.....	123
5.6.25 Cooperativa Pindorama.....	123
5.6.26 Associação Brasileira de Recursos Hídricos e Conselho Regional de Química – ABRH & CRQ.....	124
5.6.27 Fórum de Defesa Ambiental/Articulação do Semi-árido.....	124
5.7 Resultados e discussões, à guisa de conclusão.....	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	137
ANEXOS.....	150
ANEXO 1 – Resolução nº 17/2001, do CNRH	
ANEXO 2 – Resolução nº 357/2005, do CONAMA	
ANEXO 3 – Resolução nº 12/2000, do CNRH	
ANEXO 4 – Resolução nº 16/2001, do CNRH	
ANEXO 5 – Resolução nº 5/2000, do CNRH	
ANEXO 6 – Resolução nº 48/2005, do CNRH	
ANEXO 7 – Resolução nº 13/2000, do CNRH	
ANEXO 8 – Decreto Estadual nº 37.784/98	
ANEXO 9 – Decreto Estadual nº 6/2001	
ANEXO 10 – Decreto Estadual nº 532/2003	
ANEXO 11 – Decreto Estadual nº 658/2003	
ANEXO 12 – Decreto Estadual nº 170/2001	
ANEXO 13 – Ata nº 1/2000, do CERH/AL	
ANEXO 14 – Ata nº 2/2001, do CERH/AL	
ANEXO 15 – Ata nº 3/2001, do CERH/AL	
ANEXO 16 – Ata nº 4/2001, do CERH/AL	
ANEXO 17 – Ata nº 5/2002, do CERH/AL	
ANEXO 18 – Ata nº 6/2002, do CERH/AL	

ANEXO 19 – Resolução nº 1/2002, do CERH/AL

ANEXO 20 – Resolução nº 2/2002, do CERH/AL

ANEXO 21 – Ata nº 7/2004, do CERH/AL

ANEXO 22 – Resolução nº 4/2004, do CERH/AL

ANEXO 23 – Resolução nº 3/2003, do CERH/AL

ANEXO 24 – Ata nº 8/2005, do CERH/AL

ANEXO 25 – Resolução nº 5/2005, do CERH/AL

ANEXO 26 – Resolução nº 6/2005, do CERH/AL

ANEXO 27 – Ata nº 9/2005, do CERH/AL

ANEXO 28 – Moção nº 1/2005, do CERH/AL

ANEXO 29 – Questionário

#### APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Lei Federal nº 9.433/97

APÊNDICE 2 – Lei Estadual nº 5.965/97

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABRH.....	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
ACP.....	Ação Civil Pública
AMA.....	Associação dos Municípios de Alagoas
ANA.....	Agência Nacional da Água
ANEEL.....	Agência Nacional de Energia Elétrica
Art. ou art. ....	Artigo
CASAL.....	Companhia de Abastecimento d'Água e Saneamento de Alagoas
CBH.....	Comitê de Bacia Hidrográfica
c/c.....	Cominado com
CERH/AL.....	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CE/89.....	Constituição Estadual de 1989
CF/88.....	Constituição Federal de 1988
CHESF.....	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CINAL.....	Companhia Alagoas Industrial
CNRH.....	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CODEVASF.....	Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco
CONAMA.....	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRQ.....	Conselho Regional de Química
DNOCS.....	Departamento Nacional de Obras contra a Seca
EIA.....	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FEPEAL.....	Federação dos Pescadores de Alagoas
FERH.....	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FIEA.....	Federação das Indústrias de Alagoas
FUNASA.....	Fundação Nacional de Saúde
IBAMA.....	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IMA/AL.....	Instituto de Meio Ambiente
MPE/AL.....	Ministério Público Estadual
ONG.....	Organização não-governamental
OSCIP.....	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PGE/AL.....	Procuradoria Geral do Estado
PNRH.....	Plano Nacional de Recursos Hídricos
RIMA.....	Relatório de Impacto Ambiental
SEAGRI.....	Secretaria Executiva de Agricultura, Irrigação, Abastecimento e Pesca
SEFAZ.....	Secretaria Executiva de Fazenda
SEINFRA.....	Secretaria Executiva de Infra-estrutura e Serviços

SEMARNH.....Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais  
SEPLAN.....Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento  
SESAU.....Secretaria Executiva de Saúde  
SETURES.....Secretaria Executiva de Turismo e Esportes  
SINGREH.....Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos  
SINIRH.....Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos  
SISNAMA.....Sistema Nacional do Meio Ambiente  
UFAL.....Universidade Federal de Alagoas  
UFLA.....Universidade Federal de Lavras

**LISTA DE TABELAS**

Tabela nº 1 – Escada da Participação Cidadã de Arnstein.....	34
Tabela nº 2 – Dados sobre a formação profissional dos conselheiros do CERH/AL.....	125
Tabela nº 3 – Dados sobre o modo de ingresso dos conselheiros do CERH/AL.....	125
Tabela nº 4 – Dados sobre os assuntos considerados importantes pelos conselheiros do CERH/AL.....	126
Tabela nº 5 – Dados sobre o repasse das informações discutidas pelos conselheiros do CERH/AL.....	127
Tabela nº 6 – Dados sobre a relação dos conselheiros do CERH/AL entre eles mesmos..	128
Tabela nº 7 – Dados sobre a frequência dos conselheiros do CERH/AL.....	128

## RESUMO

MENEZES, Bruno Moura. Recursos Hídricos e Participação: o caso do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, face à Lei nº 5.965/97. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Área de Concentração: Desenvolvimento Sustentável, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA. Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Alagoas, 2006.

O presente trabalho estuda a respeito da problemática do gerenciamento e gestão dos recursos hídricos em Alagoas, visando analisar o processo participativo de vários atores sociais no Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas – CERH/AL. Assim, o CERH/AL é o nosso estudo de caso, objetivando a averiguação e a avaliação dessa participação dos membros deste Conselho. Os Conselhos se tornaram o grande palco dos embates políticos entre o Poder Público e sociedade civil organizada no trato de algumas políticas públicas. A observação do funcionamento do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas permite discutir a questão da participação de seus componentes nas políticas públicas de recursos hídricos. O CERH/AL fora instituído pela Lei Estadual nº 5.965, de 10 de novembro de 1997, sendo uma instância deliberativa, consultiva e normativa responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos do Estado. O CERH/AL é o órgão central dentro do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Dessa forma, estudam-se primeiramente sobre as instâncias deliberativas em geral, como condições para o desenvolvimento sustentável local, para após seguir sobre a legislação pertinente. Em seguida, faz-se uma pesquisa de campo com todos os conselheiros, participantes do CERH/AL, a fim de alcançar os objetivos pretendidos por este trabalho.

**Palavras-chave:** recursos hídricos – Alagoas, Brasil; recursos hídricos – legislação – Alagoas; Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

## ABSTRACT

MENEZES, Bruno Moura. Recursos Hídricos e Participação: o caso do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, face à Lei nº 5.965/97. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Área de Concentração: Desenvolvimento Sustentável, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA. Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Alagoas, 2006.

The present work has an intention to regard about the problematic of water resources administration and management in Alagoas, analyzing the participatory process of some social actors in the Water Resources Committee of Alagoas State - CERH/AL. Thus, this Committee is our case of study, objectifying the ascertainment and the evaluation of this participation of the Committee's members. The Committees have become the great political stage that strike politicians between the Public Power and civil organized society in the treatment of some public politics. The analysis of functioning of the Water Resources Committee of Alagoas State allows arguing the question of the participation of its components in the public politics. That Committee was instituted by the State Law nº 5.965, November 10<sup>th</sup> of 1997, being one deliberative, advisory and normative instance responsible of these water resources administration and management in Alagoas. The CERH/AL is the central agency inside of the State System of Water Resources Management. First of all, one studies the deliberative instances in general, as condition for the local sustainable development, after following the pertinent legislation. After that, based on interviews with all the council members, one develops qualitative evaluation in order to reach the objectives intended by this work.

**Key words:** water resources – Alagoas, Brazil; water resources – legislation – Alagoas; Water Resources State Committee.

## RÉSUMÉ

MENEZES, Bruno Moura. Recursos Hídricos e Participação: o caso do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, face à Lei nº 5.965/97. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Área de Concentração: Desenvolvimento Sustentável, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA. Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Alagoas, 2006.

Ce travail étudie sur la problématique de la gestion des ressources hydriques en Alagoas, envisageant l'analyse du procès participatif de plusieurs acteurs sociaux au sein du Conseil de l'État de Ressources Hydriques d'Alagoas – CERH/AL. Ainsi, le CERH/AL est l'objet de notre étude de cas dont le but est la recherche et l'évaluation de la participation des membres de ce Conseil. Les Conseillers sont devenus la grande scène des chocs politiques entre le Pouvoir Public et la société civile organisée pour le traitement de quelques politiques publiques. L'observation du fonctionnement du Conseil de l'État de Ressources Hydriques d'Alagoas permet de discuter la question de la participation de ses composants au sein des politiques publiques de ressources hydriques. Le CERH/AL a été institué par la Loi de l'État nº 5.965, du 10 novembre 1997, il est donc une instance délibérative, consultative et normative, responsable de la gestion des ressources hydriques de l'État. Le CERH/AL est l'organe central dans le Système de l'État de Gestion des Ressources Hydriques. De cette façon, on étudie d'abord les instances délibératives en général, comme des conditions pour le développement durable local, pour après cibler la législation pertinente. Ensuite, on réalise une recherche de camp avec tous les conseillers qui participent au CERH/AL, afin d'atteindre les objectifs prétendus dans ce travail.

**Mots-clés:** ressources hydriques - Alagoas, Brésil ; ressources hydriques - législation – Alagoas; Conseil de l'État de Ressources Hydriques.

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale**

M543r Menezes, Bruno Moura.

Recursos hídricos e participação : o caso do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, face à Lei n. 5.965/97 / Bruno Moura Menezes. – Maceió, 2006.

xviii, 150f. : il., grafs. tabs.

Orientador: Andreas Joachim Krell.

Dissertação (mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Maceió, 2006.

Bibliografia: f. 137-149.

Inclui anexos e apêndices.

1. Recursos hídricos – Alagoas, Brasil. 2. Recursos hídricos – Legislação – Alagoas. 3. Alagoas - Conselho Estadual de Recursos Hídricos. I. Título.

CDU: 556.18(813.5)

## INTRODUÇÃO

A água, como elemento indispensável para a sobrevivência humana, vem ocupando ultimamente os noticiários e os espaços de discussão política cada vez maior no mundo. A escassez e o mau uso de água própria para o consumo humano são, hoje, as principais inquietações de ecologistas, governos, movimentos sociais e ONGs de proteção ao meio ambiente, economistas, analistas internacionais, e operadores do Direito que trabalham com a legislação ambiental. Diante das características do ciclo hidrológico com suas limitações, do aumento da demanda por força da pressão populacional e da ampliação dos usos da água, surge a questão elementar sobre como administrar a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos (MILARÉ, 2000, p. 126).

Assim, tendo em vista essas preocupações levantadas, resta saber como a política de água, ou melhor, de recursos hídricos vem sendo executada no Brasil, e mais especificamente no Estado de Alagoas, e como a desconcentração das atividades de gestão ambiental está funcionando no Estado, principalmente na seara dos Recursos Hídricos. Essas questões são de suma importância, pois, planejar e elaborar projetos não são o bastante. Mesmo por que a sua execução depende, muitas vezes, da participação social para que sejam postos em prática e obtenham o devido êxito.

A Lei Estadual nº 5.965, de 10 de novembro de 1997, instituiu, dentre outras questões, a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas – CERH/AL, para servir como instância deliberativa e normativa a respeito dos assuntos pertinentes aos recursos hídricos do Estado. Este Conselho é formado por representantes do Poder Público, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Portanto, sendo exigência da Lei, e por último do legislador estadual, faz-se necessário saber como este fórum institucional, mantido e dirigido pelo Governo do Estado de Alagoas, exerce suas competências no gerenciamento desses recursos.

A criação e instalação de Conselhos, portanto, não garantem e sustentam a política pretendida se não estiver consubstanciada a idéia de cooperação entre os três

entes estatais (União, Estados, e Municípios), bem como a sólida participação popular nos espaços de decisão política, contribuindo com o intercâmbio entre a sociedade civil organizada - Estado, trocando informações e transmitindo as demandas e necessidades pertinentes. Há preocupação, porém, com os riscos de que essa participação característica dos Conselhos, instituídos por lei, caia no assembleísmo, no esvaziamento de propostas, na cooptação de lideranças por parte dos dirigentes e governantes e no mero mecanismo de legitimação de decisões já tomadas previamente pelo Poder Público.

É dentro dessa perspectiva, de um sistema colegiado que os Conselhos são, que a presente dissertação pretende investigar a dinâmica da participação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas. Assim, a nossa pesquisa visa focar seu itinerário investigativo na questão da participação dos conselheiros e conselheiras no CERH/AL, a fim de averiguar e analisar a atuação destes conselheiros e a do próprio Conselho no trato e gerenciamento dos recursos hídricos estaduais dentro das competências que lhe foram outorgadas.

Portando, o estudo de caso em análise é o CERH/AL. Para isto, percorremos alhures nos textos teóricos e na doutrina geral e específica sobre as dimensões: sociológica, que envolve a questão participatória no contexto da realidade social; econômica, que envolve a transformação da fonte água em bem econômico “recursos hídricos”; jurídica, que envolve a hermenêutica interpretativa das leis específicas sobre recursos hídricos; político, pois toda análise do processo participativo no Conselho envolve conceitos da Ciência Política como poder, *lobby*, ações coletivas, redes de interesses e políticas públicas; e, é claro, a dimensão ambiental que envolve estas outras dimensões na perspectiva de entender e integrar tal estudo na aferição e obtenção de estratégias para um desenvolvimento dito sustentável para o Estado de Alagoas.

Segundo Leff (2004, p. 149-150), o saber ambiental emerge de um processo transdisciplinar de problematização e transformação dos paradigmas dominantes do conhecimento; transcende as teorias ecologistas e os métodos holísticos no estudo dos processos sociais. Neste sentido, integra fenômenos naturais e sociais e articula processos materiais que conservam sua especificidade ontológica e epistemológica,

irreduzível a um metaprocesso homologador e a um *logos* unificador. Assim, o saber ambiental estaria imerso dentro de uma perspectiva teórica, onde vários ramos do conhecimento, que tenham uma preocupação com a ética ecologista ou que detêm as sabedorias e práticas de manejo dos recursos naturais e técnicas que servem de suporte às estratégias do desenvolvimento sustentável, conformariam-se, integrando princípios e valores. Contudo, este saber não conforma um corpo unitário de conhecimento, aí residiria o desafio da sistematização teórica de um saber ambiental. Sua constituição se dá com a estrutura teórica e com o objeto de cada ciência.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável, como axioma, não se reduz a uma proposta político-econômica. Sobre este tema, vejo o desenvolvimento sustentável como modelo ético-moral a ser seguido, independente do modo de produção pela qual a sociedade está inserida, seja no capitalismo, socialismo ou outros ismos que tanto intrigam e são objetos de estudo nas Ciências Sociais em geral. Inserir e abordar os Conselhos institucionais, como instâncias deliberativas de decisão sobre bens naturais e condicionantes nas estratégias do desenvolvimento sustentável são os objetivos do primeiro capítulo.

O primeiro capítulo inicia-se com a colocação das categorias científicas importantes ao objeto da pesquisa, fazendo uma discussão inicial sobre o desenvolvimento sustentável em si e a contextualização do ambiente político-econômico-social do país. Acrescenta-se a isso, um debate programático pertinente à questão da participação como elemento chave para qualquer desenvolvimento que se diga respeitável e digno de sustentabilidade, para, assim, prosseguir na colocação dos institutos jurídicos referentes aos recursos hídricos, também objeto de nossa reflexão.

O segundo capítulo trata, em linhas gerais, sobre o Estado como o grande ente político-jurídico capaz de ordenar o seio social e interferir no convívio social ditando regras e fazendo valê-las, forçando no cumprimento de suas normas. Este capítulo é parte importante para a compreensão do trabalho, tendo em vista a existência destes Conselhos Gestores indispensáveis, na atual ótica de gestão pública, na condução e no desenvolvimento de políticas públicas. Aderem-se a tal problemática, a questão da participação popular e da cidadania na transformação cultural que podem conduzir na sociedade.

O terceiro capítulo se detém na apresentação e explicação da Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu, em nível federal, a Política Nacional dos Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Ajunta-se também a explicação de determinados institutos e categorias da Ciência Jurídica, para introduzir ao leitor conhecimentos a respeito desta disciplina. O objetivo deste capítulo é dissecar a Lei como um todo, pelo menos na sua grande parte, para compreender melhor o aparecimento legal do CERH/AL, endossando os princípios gerais e específicos do Direito Ambiental e os relacionados à gestão dos recursos hídricos, sistematizando a interpretação da Lei Federal como um todo.

O quarto capítulo poderia ser uma extensão do terceiro, porém resolvemos separá-lo para não inflar o capítulo anterior de uma enorme bagagem de informações e para se deter especificamente a respeito do Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Estado de Alagoas. Assim, estuda-se a Lei Estadual já acima mencionada, tirando-lhe conceitos e categorias focados dentro da jurisdição deste ente federativo. Faz-se uma explanação do sistema jurídico estadual sobre os recursos hídricos para fundamentar e teorizar a respeito do CERH/AL, objeto do próximo capítulo.

Assim, o quinto e último capítulo é a conclusão da nossa pesquisa. Este capítulo finaliza o estudo de caso que é o CERH/AL, enquadrando-o dentro do quadro teórico da problemática participativa. Coletam-se informações, dados e materiais ligados ao Conselho, e realiza-se uma entrevista com cada um dos conselheiros, aplicando um questionário padrão com cinco perguntas, a fim de analisar e averiguar o grau de comprometimento político destes atores sociais.

Elaborar uma avaliação mais qualificada de um Conselho Gestor, instituído pelo Poder Público, não resolve todos os problemas inerentes dessa instância deliberativa, e nem é esse o objetivo pelo qual se propõe o presente trabalho. Todavia, entendemos ser de grande importância para o Estado de Alagoas, no encaminhamento das suas políticas sustentáveis, principalmente na área dos recursos hídricos, a feitura desta pesquisa.

# **CAPÍTULO I - AS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS COMO UMA DAS CONDIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL**

## **1.1 Prolegômenos à questão da sustentabilidade**

O termo desenvolvimento sustentável acabou se tornando uma expressão bastante difundida em nossos dias. Não pretendemos traçar aqui uma definição desta expressão conceitual, pois, além da dificuldade da tarefa, carece de sentido para a nossa análise, em virtude das inúmeras considerações dos vários campos do conhecimento a seu respeito. Entretanto, a noção de desenvolvimento sustentável não foi concebida, como muitos crêem, unicamente de cima para baixo, mesmo quando se detém a respeito do consumo de recursos naturais e assimilação de seus resíduos. Isso porque houve muitos conflitos e lutas por parte da sociedade civil organizada e global em torno dessa preocupação que começou a obter contornos mundiais, qual seja, de como a sociedade mundial poderia solucionar um problema da crescente escassez dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, dentre outros.

Essas considerações são colocadas para clarear as idéias que se tem a respeito de desenvolvimento sustentável, introduzindo a nossa linha de pesquisa, a saber: Cultura e Política do Desenvolvimento Sustentável. Relembramos, mais uma vez, que a intenção não se detém no aprofundamento da questão específica de desenvolvimento sustentável, nem permear o presente de uma linguagem jurídicista. O objetivo desse primeiro capítulo é contextualizar e articular o foco desta argumentação central com os vários discursos já existentes sobre este tema.

O que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável foi iniciado por ecodesenvolvimento, sendo a primeira palavra utilizada por Maurice Strong em 1973 (*Apud SACHS, 1996, p. 125*), como uma alternativa de modelo econômico vigente à época. Já se tinha em mente a necessidade de aliar crescimento econômico com preservação ambiental e equidade social. Porém, foi somente a partir do Relatório de Brundtland - *Nosso Futuro Comum* que o termo desenvolvimento sustentável obteve uma enorme repercussão em níveis globais, representando, assim, um novo paradigma de desenvolvimento a ser implementado em escala planetária.

Embora haja diferentes interpretações, conceitos e definições de desenvolvimento sustentável, a mais comumente usada é a desse Relatório<sup>1</sup>.

Tal mudança de paradigma, é bom lembrar, não é meramente um resultado da etapa mais avançada do capitalismo atual, mas sim uma contestação também do meio científico, acadêmico, sócio-econômico e político das velhas práticas paradigmáticas de desenvolvimento. A propósito, afirma Kuhn (1975, p. 13): “Considero paradigmas as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

As realizações científicas as quais Kuhn se refere são responsáveis por um novo desdobramento de categorias científicas e instrumentos de pesquisa capazes de problematizar e apontar outras, ou senão as mesmas, direções a ser seguidas pela comunidade científica. A ciência não poderia fazer mais uso da natureza como unicamente objeto de suas pesquisas. Os problemas mudaram, a ótica da investigação científica teve que mudar, e com isso novas abordagens metodológicas e, acima de tudo, epistemológicas foram necessárias para estudar as questões ambientais.

É evidente que antes de aparecer no referido Relatório, o desenvolvimento sustentável foi gerido dentro de uma perspectiva teórica, que acompanhou o próprio progresso científico e cultural da humanidade. Pena-Vega (2003, p. 27) resume bem como as principais mudanças decorrentes do progresso científico conseguiram colocar na pauta da agenda mundial a preocupação ambiental:

podemos considerar que essa grande mudança iniciou-se nos fins dos anos 40, com as contribuições decisivas da Teoria da Informação (SHARON, 1949), da cibernética (WIENER, 1948) e da termodinâmica que afirmavam que o desenvolvimento pode contribuir para uma nova perspectiva teórica aplicável tanto às máquinas artificiais quanto aos organismos biológicos e aos fenômenos psicológicos e sociológicos. Mas, o passo definitivo foi dado um pouco mais tarde, em 1953, com o esforço, inicialmente marginal, da biologia molecular, que atribuiu à biologia ‘para baixo’ por meio da descoberta da estrutura química do código genético (Watson e Crick).

---

<sup>1</sup> O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi apresentado através do Relatório *Nosso Futuro Comum* o qual fora acolhido pela 42ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas no ano de 1987, e leva o nome da então líder da oposição do Parlamento da Noruega, depois Primeira Ministra daquele país, Gro Harlem Brundtland, sendo definido como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD 1991: 9), e serviu de base para as formulações posteriores que culminaram na Conferência Rio-92.

Criaram-se, portanto, as bases de um novo referencial teórico, surgindo, assim, a complexidade que o conhecimento humano deve possuir para entender e compreender as particularidades e a totalidade das questões ambientais. A visão sistêmica de um mundo constituído de redes e teias. Leis (1999, p. 233) é enfático quando diz:

Os problemas ecológicos são diferentes daqueles que desafiaram a ciência moderna em sua origem (...). Nem por isto o discurso científico perde a sua especificidade ou valor, ele apenas deve perder seu caráter de 'conhecimento dominante'. (...), devemos concluir que as metas prioritárias da ciência deixaram de ser a 'conquista' da Natureza. As prioridades são hoje muito mais humildes e também muito mais complexas: estabelecer uma relação harmoniosa entre sociedade e a Natureza.

A evolução epistemológica do conhecimento ecológico requeria uma nova abordagem metodológica ainda não pronta e acabada, como bem atesta Morin (1977 *apud* PENA-VEJA, 2003, p. 21): "(...) Eu não parto do método, parto à procura do método. Eu não parto com o método, mas com a recusa, consciente, da simplificação". Essas formulações teóricas desembocaram na necessidade de uma nova compreensão de desenvolvimento. Segundo Sachs (1996, p. 44), o primeiro debate acerca do ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável e auto-sustentado "foi o debate ao redor do livro de Rostow sobre o crescimento auto-sustentado, (...); e o outro que foi o debate sobre meio ambiente e o desenvolvimento".

Vale ressaltar que nos tempos atuais não há como sustentar e dar continuidade a uma posição hegemônica de uma cosmovisão antropocêntrica de mundo. O que quero dizer é que não há mais como encarar a natureza como meio, e sim como fim em si mesmo. O que se quer explicar, nessa fase da modernidade ao analisar e pensar outra forma de desenvolvimento, é que a natureza não pode continuar sendo objeto, um domínio, apropriada e "domesticada" pelo homem. A discussão a respeito de desenvolvimento sustentável é precedida pela emergência e importância de utilização de novos métodos de pensar a natureza e sobre ela buscar soluções para os problemas enfrentados.

O racionalismo moderno e o desvendamento dos segredos da natureza ensinaram ao homem a posição de arrogância e de ambição desmedidas que caracterizaram o mundo ocidental contemporâneo. E o desenvolvimento científico-tecnológico, submetido ao controle do capital, para efeitos de produção e riquezas artificiais, desembocou nessa lamentável “coisificação” da natureza e dos seus encantos. Daí a concepção ou cosmovisão antropocêntrica que faz com que todas as demais criaturas, os processos naturais, o uso dos recursos e o ordenamento da Terra não levem em consideração os valores intrínsecos da natureza, porém, os interesses, os arbítrios e os caprichos humanos tão somente.

Não são aqui contestados os “valores antropológicos”; contesta-se a cosmovisão antropocêntrica que absolutiza a pessoa humana e faz da “invariante ecológica” algo meramente relativo e simbólico. Não atenta para o fato de que o homem (valor absoluto) é parte integrante dessa mesma ecologia (valor relativo). Ora, o relativo cabe no absoluto ou se conforma a ele; porém o absoluto não cabe no relativo porque o extrapola (MILARÉ e COIMBRA, 2004, p. 22). Como pondera Odum (1988, p. 703),

no futuro, a sobrevivência depende de encontrar equilíbrio entre o homem e a natureza, num mundo de recursos limitados. Isso não significa que o homem deva voltar à natureza, significa, porém, que será preciso voltar a algumas das coisas boas, sensatas e antiquadas (...).

Desnecessário seria abrir um tópico neste capítulo sobre natureza e meio ambiente, e natureza e cultura, tendo em vista que a problemática da sustentabilidade agrega essa discussão de fórum mais ontológico, salienta-se. Derani (1996, p. 70-71), em sua obra produto de uma tese intitulada Direito Ambiental Econômico resume bem a apropriação que a cosmovisão antropocêntrica se utilizou da natureza tratada como meio a fim da emergente sociedade capitalista:

A imanente necessidade de expansão produtiva da atividade econômica implica a subordinação de toda relação homem-natureza a uma única e suficiente ação apropriativa. Aqui a *natureza* passa a ser exclusivamente *recurso*, elemento da produção. (...). Sobre a natureza como fonte de reprodução econômica concentra-se a grande maioria das preocupações, aí residindo as contribuições da economia ambiental ou economia de recursos. A economia ambiental focaliza o papel da natureza como fornecedora de matéria-prima ou como receptora de materiais danosos. Dentro desta redução, encontramos o sentido de meio ambiente. Assim, meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram

os recursos naturais, inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos) como no caso do meio ambiente urbano. (...). Meio ambiente é um conceito que deriva do homem e a ele está ligada, porém o homem não o integra. O fato de o homem não constituir o conceito de meio ambiente não significa que este conceito seja menos antropocêntrico, muito pelo contrário, ele mostra exatamente o poder de subordinação e dominação do “mundo exterior” objeto de ação do “eu ativo”. Isto significa que o tratamento legal destinado ao meio ambiente permanece necessariamente numa visão antropocêntrica porque esta visão está no cerne do conceito de meio ambiente.

Como salientamos antes, o homem (valor absoluto) não cabe na natureza (valor relativo), pois o extrapola, porém o inverso acontece. Assim, ainda existe uma forte resistência por parte do sistema produtivo em se submeter às novas exigências de adequação, conformação, e acima de tudo, respeito pela natureza. Grande parte dessa resistência, podemos citar o caso emblemático da não ratificação do Tratado de Kyoto, que estabelece, dentre outras coisas, a redução de emissão de poluentes na Terra principalmente por parte dos maiores poluidores mundiais, sendo os E.U.A. o maior de todos. Por outro lado a “revanche” natural vem ocorrendo nestes últimos tempos com o aumento do número de furacões, da seca em algumas partes da Região Amazônica, verões e invernos intensos e rigorosos.

Com isso, o debate do desenvolvimento em torno do meio ambiente foi além de temas que envolviam custo/benefício, rendimentos e impactos das taxas de poluição e crescimento populacional. A discussão passou a níveis mais construtivos e menos pragmáticos, a qual tinha em mente a proteção ao meio ambiente e à racionalidade do manejo dos recursos naturais que, diga-se de passagem, não são infinitos assim.

Seria uma tentativa de explorar a relação entre desenvolvimento e meio ambiente, sem comprometer o avanço econômico almejado e, ao mesmo tempo, as condições sociais e ambientais. Mais uma vez, Leis (1999, p. 234-235) é taxativo quando diagnostica a inexecutabilidade do uso tecnicista da ciência no sentido de dar respostas aos conflitos sócio-ambientais, senão vejamos:

Embora não faltem autores que apresentem as políticas ambientais e o próprio conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ como um exercício técnico, a experiência vem demonstrando de forma consistente, que essas propostas acabam caindo no círculo vicioso de ter que ‘culpar’ a realidade pela falta de atores capazes de implementá-las. O reducionismo técnico

esquece que as políticas ambientais supõem um componente essencial de aprendizagem e de participação social que ainda não temos.

Assim, as dimensões sociológica e econômica passaram a contar com a presença das dimensões de ordem política, enquanto *práxis* cultural, urbana-territorial e ecológica. O desenvolvimento sustentável ou 'ecodesenvolvimento' possui três pilares: relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica. (SACHS, 2000, p. 35). Segundo o Relatório de Brundtland a busca do desenvolvimento sustentável significa considerar a sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, sejam elas: biofísica, política, econômica, social, ecológica, cultural e espacial.

Percebe-se, então, a inter-relação que estas disciplinas têm, formando, assim, o bojo de toda uma compreensão ambientalista, que nada mais é do que tentar salvar a vida no planeta e o próprio Planeta. Bem como entender o papel fundamental que a sociedade e o Estado, em última instância, exercem para o bom equilíbrio harmônico entre a natureza e os homens. A base do desenvolvimento das relações produtivas está na natureza. (...) Uma conformação da atividade econômica ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passa pela análise do modo de agir do Estado e da sociedade civil (DERANI, 1996, p. 20).

## **1.2 Novos apontamentos: para além da mera sustentabilidade**

Analisar o modo de agir do Estado e da sociedade civil é inserir as instâncias deliberativas na problemática da sustentabilidade, sendo este o objetivo dessa segunda parte, porém não se esgotarão aqui as discussões a esse respeito. Na verdade, a ótica político-cultural do desenvolvimento sustentável perpassará todo o decorrer do presente trabalho. De todas essas dimensões de sustentabilidade, é o aspecto político o qual nos deteremos, que segundo Sachs (1986, p. 11-45)

pressupõe uma democracia moderna, que se caracteriza pela ampla participação de todos os membros da sociedade nos diversos problemas que os afligem, em que o Estado e sociedade promovem e viabilizam um arco de alianças e pactos sócio-políticos para assegurar as condições necessárias de governabilidade e de boa governança em prol do desenvolvimento auto-sustentado, com estabilidade e oportunidades de emprego e renda para todos os cidadãos.

Isto requer, dentre outras coisas, a existência de espaços políticos apropriados, visando à participação da população, através da sociedade civil organizada, nos fóruns de discussão criados para assegurar o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas.

A Declaração de Estocolmo de 1972, com ênfase na participação dos atores sociais, inclui a polícia, os administradores florestais, os presidentes das assembleias locais, as câmaras de comércio locais. Em seu cotidiano, controlam o acesso aos recursos. Eles controlam dia-a-dia, o acesso aos recursos, que coletivamente são biodiversos, embora definidos (ROBERT e SÁ, 1996, p. 160).

O Relatório de Brundtland de 1987, documento considerado como marco político pós Conferência de Estocolmo-72, não chega a explicitar com todas as letras a necessidade de se criar instâncias deliberativas, sejam conselhos ou colegiados, para esta finalidade. Mas deixa implícito, pelos princípios que apregoa, a ênfase na justiça social e no desenvolvimento humano, dentro do quadro de referência da equidade social e distribuição e utilização racional dos recursos naturais. Apesar do grande grau de abstração dos termos empregados e da subjetividade interpretativa que podem gerar, faz-se mister a supremacia do entendimento de todo o conjunto desse novo pensamento desenvolvimentista, cujo objetivo é propiciar a evolução das formas democráticas, respeitando a cultura das localidades junto à sociedade global.

Já a Declaração do Rio-92, em seu artigo 10, diz:

O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como *a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões*. Os Estados devem *facilitar e estimular a conscientização e a participação pública*, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compreensão e reparação de danos. (Grifos nossos).

Porém, a implementação do processo de participação pode apresentar obstáculos. Entre estes cumpre superar a lentidão da participação ou sua excessiva brevidade e a possibilidade de formas tumultuárias e falsas de participação. Pois

como diz Machado (1997a, p. 217), às vezes, a própria letargia, morosidade e falta de compromisso de alguns espaços participativos, obrigam em provocação e reação em tempo hábil por parte dos cidadãos, ao tempo que também “seria ilusório esperar que todo cidadão venha se manifestar a tempo, pois haverá o inerte”.

Dispõe a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento:

Art. 1º. – 1. O direito ao desenvolvimento é inalienável direito humano, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm reconhecido seu direito de *participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar; e no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados*. 2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui o exercício de seu direito inalienável de *soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais*. (Grifos nossos).

Percebe-se que a participação é *conditio sine qua non* para o desenvolvimento de qualquer povo e inclusive para que os direitos humanos e liberdades possam ser realizados. Podemos concluir, portanto, que o conceito de desenvolvimento exige a prática participativa da sociedade. Note-se que desenvolvimento, e este ao qual me refiro é senão o desenvolvimento sustentável, e participação são faces da mesma moeda, portanto, inter-relacionados.

Por conseguinte, será a Agenda 21 um dos instrumentos de operacionalização dos preceitos, princípios e filosofia existentes no Relatório de Brundtland. Ela foi o principal documento aprovado na Conferência Mundial Rio-92, uma maneira de orientar todas as Nações do mundo a estabelecer ações concretas mínimas para a promoção de desenvolvimento sustentável. Ressalta a integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões (Capítulo 8), além de combater a pobreza (Capítulo 3) e primar pela mudança dos padrões de consumo (Capítulo 4). No Capítulo 8 realça e reitera como objetivo da integração entre meio ambiente e desenvolvimento nos planos político, planejamento e de manejo a criação ou o melhoramento de mecanismos que facilitem a participação, em todos os níveis do processo de tomada de decisões, dos indivíduos, grupos e organizações interessados (AGENDA 21, 1996, p. 114). Longe de ser uma carta mundial de boas intenções, o diagnóstico e o prognóstico, que a Agenda realiza, apontam para a obrigação dos Governos de atentarem para a consecução da filosofia adotada no Rio-92.

Assim, é forçoso que os Estados internalizem políticas públicas como forma de seguir essa nova linha de pensamento de desenvolvimento, sempre, é verdade, respeitando as suas especificidades e peculiaridades culturais de cada lugar. É por isso que além da existência de uma Agenda 21 global, há as Agendas 21 de cada país, fruto da participação dos atores sociais envolvidos com a problemática ambiental e o Poder Público, evidentemente, e de discussão ocorrida nos espaços de elaboração dessas agendas.

Vale ressaltar, todavia, a importância de descrever o contexto no qual essas idéias se inserem. Mesmo porque todo o emaranhado de corpos legislativos e meios legais que advieram, em consequência dos novos rumos de desenvolvimento, surgiram na esteira das transformações ocorridas no mundo pós-moderno. As mudanças de como se pensar a sociedade, a reestruturação do Estado, o triunfo e a hegemonia das idéias neoliberais e a expansão da globalização da economia foram determinantes nas novas nuances dadas ao recente ideário desenvolvimentista, agora exigente de sustentabilidade.

### **1.3 Instâncias deliberativas e sustentabilidade: o contexto brasileiro**

No Brasil, em particular, as transformações econômicas, as quais tiveram seu ápice na década de 90, iniciaram-se junto com o período de transição para a Nova República, época da redemocratização do país. Todavia, essas mudanças não se diziam respeito apenas aos ajustes estruturais da economia, mas também às reformas acontecidas no seio da sociedade, mais especificamente no mundo do trabalho. A globalização da economia de forma desenfreada, conjugada com a ideologia de enxugamento do aparelho de Estado, geram várias consequências, muitas delas desastrosas, a países periféricos como o Brasil.

Crescimento econômico, como nós sabemos, não é sinônimo de desenvolvimento, como asseverava Furtado (1996). Países que adotaram políticas da supremacia do mercado frente ao Estado, minimizando-o, reduzindo políticas públicas, enfrentam problemas sociais cada vez mais graves. Essa lógica mundial resulta em um sistema produtivo fragmentado, caracterizado por um mercado

baseado na ultra competitividade e nos baixos custos dos produtos e da alta qualidade dos mesmos.

Assim, os trabalhadores são substituídos por equipamentos de alta tecnologia, além de serem dispensáveis num mercado que exige cada vez mais qualificação em vários campos do conhecimento, gerando, por conseguinte, altos índices de desemprego, aumentando a informalidade da economia. Sindicatos e movimentos sociais populares sentem na pele o desfalque das suas antigas bandeiras de luta de aumento salarial, novos direitos sociais e mais benefícios de seguridade social que acabam dando lugar pela manutenção de emprego, hoje tão raro, e críticas à nova política adotada, porém com pouca repercussão dentro da sociedade.

Pereira<sup>2</sup> (1994, *apud* GOHN, 1997, p. 295-296) faz as seguintes considerações:

o setor informal não é mais percebido como uma manifestação da pobreza urbana ou do atraso econômico... O setor informal é hoje considerado uma fonte de riqueza, um potencial inexplorado de empregos e de rendas, mesmo que o aumento considerável de famílias condenadas a reduzir suas expectativas a meras estratégias de sobrevivência seja, provavelmente, uma das principais causas do crescimento da economia informal.

Então, ao lado do mercado informal que se demonstra como estratégia de sobrevivência, o desemprego, em que é causa dessa informalidade, apresenta-se como estrutural das economias contemporâneas, ou seja, para uma melhor eficiência do processo produtivo a fim de se alcançar maiores lucros a menores custos, faz-se necessário remodelar todo o mundo do trabalho, onde o desemprego é intrínseco.

Do lado dos trabalhadores, assiste-se a um refluxo de suas lutas diante do crescimento das taxas de desemprego, das contenções de salários, das demissões em massa, da fragmentação do trabalho coletivo em empregados do grande capital e excluídos do trabalho formal. Nos anos 70, com os elevados avanços tecnológicos incorporando a automação no processo produtivo e poupando a força de trabalho, o desemprego deixa de ser conjuntural, decorrente de uma fase de depressão, passa a ser estrutural, como mecanismo necessário a qualquer economia de mercado eficiente (CORREIA, 2005, p. 25).

---

<sup>2</sup> professor do IHEAL (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine da Universidade de Paris III – Sorbonne Nouvelle).

Neste contexto os movimentos sociais populares perdem a sua força mobilizadora e criam-se vários atores sociais institucionalizados que serão a ponte entre o mercado e o Estado, ou seja, entidades privadas com caráter público, as Organizações não-governamentais – ONGs . Ganham importância as ONGs através de políticas de parcerias estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalistas dos recursos econômico-monetários (GOHN, 1997, p. 297). Com esta finalidade e propósito, as ONGs acabam sendo conseqüências naturais do desenrolar das transformações do processo produtivo ao mesmo tempo vem substituir, ou, no mínimo, hegemonizar dentro deste novo cenário onde se apresentam como legítimos defensores das causas sociais com financiamento estatal.

Correia (2005, p. 36) nos mostra a gênese legal e institucional do chamado terceiro setor, o antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que delimitou as funções do aparelho estatal em três núcleos: Núcleo Estratégico, Núcleo de Atividades Exclusivas e Núcleo de Serviços Não-Exclusivos. Com este último, o governo alterou a legislação que regulamentava as formas de propriedade no país, criando a propriedade pública não-estatal, legalizando e dando condições para expansão do terceiro setor e flexibilizando os serviços sociais e científicos de responsabilidade do Estado. Lançaram-se as bases para se colocar em prática o ‘programa de publicização’, com a criação das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98), entidades de direito privado e de caráter público não-estatal, que passaram a gerir serviços públicos antes de responsabilidades do Estado. Porém, este último continua financiando tais serviços mediante transferência de recursos públicos.

As instâncias deliberativas estatais aparecem neste cenário de profundas transformações sócio-político-econômicas. A política de descentralização das atividades administrativas do Estado e a democratização das decisões a serem adotadas pelo Poder Público refletem a todas essas transformações de ordem estrutural ocorridas não só no Brasil, mas também no mundo: redemocratização do Estado (no caso da América Latina); queda do muro de Berlim e colapso do regime soviético; crescimento da política neoliberal; refiguração do aparelho do Estado; descentralização das decisões políticas, conjugada com centralização quando

necessária para a privatização do patrimônio público; reformas constitucionais; aumento do desemprego etc. São estas as principais mudanças acontecidas Pós-guerra Fria e que se sobressaíram neste novo cenário de hegemonia duvidosa.

#### **1.4 Formação de instrumentos jurídicos apropriados referentes ao tema dos recursos hídricos**

A Constituição de 1988, assim chamada de Constituição “cidadã”, avalizou, dentro de um regime capitalista, todos os ideários democráticos desejáveis pela sociedade brasileira, sequelada pelos desmandos e autoritarismo do regime político anterior. Durante o seu transcorrer, podemos apontar muitos dispositivos legais que exprimem essa vontade política, sendo a principal delas a do art. 1º, que dispõe o seguinte:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*, nos termos desta Constituição. (Grifos nossos).

Diferentemente das Constituições anteriores, a CF/88 inova ao dedicar um capítulo específico a respeito do meio ambiente, *ipsi literis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo *para as presentes e futuras gerações*. (Grifos nossos)

A Carta de 1988 elevou o meio ambiente à qualidade de direito difuso, ou seja, direito indisponível e de titularidade indivisível, objetivando, assim, proteger indistintamente todos os bens ambientais contra qualquer lesão e degradação. Isso quer dizer que não se pode negociar ou transigir quando se tratar de bens ambientais, assim como não se pode individualizar o sujeito de direito lesionado ou ameaçado de sofrer lesão pela degradação ambiental, já que todo seio social é o titular desse direito. Mas é com o advento da Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), muito antes da atual Constituição, que o Governo brasileiro

começou a sistematizar numa só lei o primeiro diploma legal de proteção ambiental. Foi a partir daí onde começaram os primórdios da descentralização da política e gestão ambientais.

Depois, vieram a criação da Lei nº 8.028/90, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e o Decreto Federal nº 99.274/90, ao qual regulamentou a citada lei. O IBAMA exerce poder de polícia, ou melhor, *atividade de polícia*<sup>3</sup> em todo território nacional em matéria ambiental. Acrescenta-se a isso, a criação, pela citada Lei, da Política Nacional do Meio Ambiente que instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – o CONAMA, como forma de implementar a Política do Meio Ambiente em nível nacional. A finalidade do CONAMA, vale lembrar, não é meramente consultivo, ele tem o dever de deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo o art. 6º, inciso I, da citada lei, o CONAMA é órgão superior, com a função de assistir ao Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Outra exigência legal foi a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que regulamentou, depois de quase dez anos, o art. 21, inciso XIX, da Constituição Federal. Esta exigência impôs a incumbência ao legislador infraconstitucional, e em última instância ao Poder Público, de elaborar a Lei Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. A Lei das Águas (9.433/97), como assim é chamada, obriga a União a instituir o *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos* e define os critérios de outorga de direitos de seu uso, juntamente a *Política Nacional de Recursos Hídricos*, visando assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água com fins de subsidiar a preservação e a infra-estrutura das bacias hidrográficas brasileiras.

Estabelece, também, já no seu art. 1º, inciso VI, a descentralização da gestão dos recursos hídricos com a participação do Poder Público, dos usuários e das

---

<sup>3</sup> A par do conceito legal de polícia administrativa dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional, pode-se conceituar essa atribuição como sendo *a que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social* (GASPARINE, 2004, p. 123).

comunidades como fundamento da política nacional de recursos hídricos. A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum (art. 4º). A lei federal em tela, durante todo o seu decorrer, impõe responsabilidades aos Estados, salientando a importância e a necessidade destes na política nacional de recursos hídricos. Tanto é assim que o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos é integrado pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (art. 33). Porém, teceremos mais ilações a contento, em oportunidade própria quando formos analisar mais a fundo a Lei em questão.

Muitos Estados brasileiros também possuem legislação a respeito. Em Alagoas, a Lei estadual nº 5.965, de 10 de novembro de 1997, surgiu como imposição natural da Lei Federal nº 9.433, disciplinando, primordialmente, o uso da água, além de estabelecer a Política Estadual de Recursos Hídricos e instituir, conseqüentemente, o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, todos em consonância com a lei federal em tela. Seguindo o que diz a Lei estadual, os fundamentos, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos dessa Política são similares com os da União, obviamente, contudo, focalizados dentro da realidade do Estado de Alagoas.

A Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o controle do *uso da água* e de *sua utilização*, em quantidade, qualidade e regime satisfatórios, por seus *usuários atuais e futuros* (art. 1º, § 2º). Na implementação da dita Política, compete ao Poder Executivo Estadual, dentre outras coisas, observar e pôr em prática a *legislação ambiental federal e estadual* de modo compatível e integrado com a política e o gerenciamento de recursos hídricos de domínio do Estado (art. 7º, inciso VI). Vale salientar que, assim como a Lei Federal instituiu o *Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH*, a Lei Estadual criou o *Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/AL*. Tais Conselhos possuem caráter consultivo, normativo e deliberativo, cuja função precípua é a de integrar as políticas públicas relacionadas ao setor e de trabalhar pela harmonização dos vários interesses pela água. Assim, o CERH/AL será ouvido pelo Poder Executivo Estadual, sempre que este achar oportuno e conveniente, para promover a atualização parcial ou total do Plano Estadual de Recursos Hídricos (art. 13, §1º). Isso leva a entender que por mais que

sejam os Comitês de Bacia os elaboradores dos planos diretores de sua área, priorizando a descentralização das ações, é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos que é a instância apropriada para tratar a respeito de um Plano maior e de abrangência geral, que é o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

### **1.5 Considerações finais**

A recente onda desenvolvimentista e a nova percepção de planejamento das políticas implementadas pelo Poder Público exigem uma gestão mais participativa e democrática no trato não só das questões ambientais, como também da coisa pública em geral. Essa relação entre gestão e políticas públicas vem se aprimorando, seja porque ainda não se caracterizou, por completo, como uma cultura política diferenciada das práticas antes adotadas; seja porque muitos interesses escusos são fortes o suficiente para influenciarem decisões que os favoreçam. À nova gestão, a ser proposta, cabe o esforço de não se subjugarem a esses interesses.

Os estudiosos no assunto são contundentes em afirmar que a gestão ambiental e/ou dos recursos naturais deve se embasar e se espelhar nesse paradigma de sustentabilidade. Assim, raciocina Krell (2000, p. 46)

Gestão ambiental pode ser definida como conjunto de princípios, estratégias, diretrizes de ações e procedimentos que visam proteger a integridade dos meios físico e biótico, bem como dos grupos sociais que deles dependem. O conceito inclui também o monitoramento, controle e fiscalização do uso dos recursos naturais, bem como o processo de estudo, avaliação e licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

Terminaremos essa primeira parte, salientando a importância desses fóruns de debate e discussão política não só no tocante à gestão ambiental em geral, mas ainda no processo social e político da sociedade como todo. Evita-se a padronização e a generalização das soluções políticas adotadas nacionalmente, além de privilegiar a questão participativa nos processos decisórios. Todos saem ganhado, pelo menos em tese e na teoria. Cabe agora à academia o papel de avaliar e averiguar na realidade se essa filosofia desenvolvimentista vem se confirmando.

## **CAPÍTULO II – ESTADO, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: OS CONSELHOS GESTORES COMO ARENAS DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS**

### **2.1 Notas introdutórias**

Este segundo capítulo da presente pesquisa busca, primeiramente, apresentar de que maneira o Estado contemporâneo se tornou mais permeável às exigências democráticas e de que forma vem interagindo com a sociedade brasileira. Longe de se fazer uma análise a respeito da origem do Estado, será impossível não examinar o papel que este cumpre dentro da sociedade. Primeiramente, abordaremos alguns elementos com o objetivo de clarear a presente discussão.

O homem sempre lançou mão da natureza, quando não de Deus, da fé ou de mitos, para justificar as relações sociais, as formas de dominação, o contrato social. O contrato social é, no entanto, um pacto de sociabilidade pensado no ápice da modernidade. O Estado é o resultado da necessidade de se fazer frente aos imperativos do indivíduo enquanto sujeito de direito e detentor de interesses privados, esta seria a finalidade maior do pacto social. Assim, o Estado, ente abstrato, avalizaria a convivência e a coexistência pacífica de múltiplos interesses existentes na sociedade recém formada.

Atesta Jacobi (1984, p. 4) o seguinte: “O Estado assume o papel de articulador e organizador da sociedade independente de sua condição de suporte de certas relações de dominação, adotando o papel de fiador de relações sociais”. Se por um lado o Estado democrático surge como fiador das relações sociais, por outro os indivíduos devem se organizar para deter os supostos abusos de poder e, de alguma forma, dosar a política empreendida pelo Estado. O Estado democrático deve garantir a existência de espaços e teias sociais que reproduzem a cultura política democrática, enquanto a sociedade através de procedimentos complexos e variados controla a ação do Estado (COSTA, 1994, p. 42).

A sociedade é, então, o conjunto de indivíduos que convivem sob um mesmo território onde infindáveis interesses se manifestam. Este conjunto se organiza e disciplina a atuação do Estado, este promovedor da paz e ordem públicas, e também

a dos indivíduos, estes possuidores de direitos e obrigações. A sociedade civil organizada é formada por setores pulsantes da sociedade. Entidades de classe, sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais em geral conseguem tornar as suas bandeiras, de cada coletividade emergente do seio social, públicas e, assim, transformar tais bandeiras em políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Público. A sociedade civil, com seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida (COSTA, 1994, p. 44).

Porém, não podemos deixar de atentar que tal sociedade civil não é desconexa das estruturas econômicas e políticas segundo as influências de inspiração liberal. Como bem atesta Correia (2005, p. 51), a concepção de sociedade civil que tem prevalecido é de inspiração liberal. O que caracteriza essa concepção é uma dicotomia entre Estado e sociedade civil, cujo eixo é a mistificação da relação entre estrutura econômica e superestrutura política. Tal mistificação corta os nexos estruturais que as interligam e atribui, ilusoriamente, uma aura de isenção classista ao Estado, apresentando-o como arbítrio imparcial da sociedade. A sociedade civil é tratada por um viés eminentemente político, sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradições de classe. Os interesses que nela circulam apresentam-se como universais, abstraindo-lhes o caráter de classe. Cada classe busca a sua hegemonia dentro da sociedade civil, pois só assim conseguirá satisfazer imprimir seus interesses de classe diante do controle social e aparelhamento do Estado.

Ademais, cada segmento social organizado vai se inserindo dentro do percurso da evolução da sociedade, imprimindo os seus desejos reivindicatórios. A sociedade está em constante movimento, seja através das associações, seja pelos grupos de interesses, seja pelo próprio movimento social. Todos eles atuam conforme os seus anseios e reivindicam do Poder Público a execução de seus interesses. Algumas dessas ações são chamadas de ações coletivas, outras são meros *lobbys*.

Todavia, as ações coletivas empreendidas por diversos setores sociais devem ter aceitação na sociedade de modo que estas ações reflitam a vontade geral, ou pelo

menos das classes menos favorecidas ou subalternas (dentro da concepção gramsciana de sociedade)<sup>4</sup>, já que são elas a maioria. É por isso que as práticas democráticas e de cidadania são condições imprescindíveis para que exista ambiência necessária para que as decisões a serem tomadas adquiram maior legitimidade. Haverá, portanto, legitimidade dessas decisões no momento que os espaços democráticos apropriados existirem, e para isso o Estado Democrático de Direito é a condição para que a sociedade seja democrática e cultue valores e sentimentos democráticos.

O regime democrático supõe o estabelecimento de um acordo fundamental entre os atores políticos a respeito da luta pacífica pelo poder, tal acordo ou compromisso se expressa em um conjunto mínimo de regras de procedimento, cujo núcleo central é a aceitação da tolerância em face da pluralidade de interesses, identidades e concepções sobre as relações entre a sociedade e a política (MOISÉS, *apud* VIEIRA, 2003, p. 22).

Concordamos com Uga (1991, p. 95) quando adota com definição mínima de democracia aquela representada por Bobbio (1986, *apud* UGA, 1991), segundo a qual: “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível”, conjunto de regras esse que valoraremos segundo os princípios acima referidos.

O regime democrático é de longe aquele que melhor garante o bom convívio social, seja porque assegura o respeito à pluralidade política-cultural, incentiva a criação de identidades, proporciona as liberdades democráticas, seja porque também assegura a participação social nos destinos do país, enfim, contribui para o pleno exercício legítimo de poder. E à sociedade cumpre um importante papel, segundo Avritzer (1994, p. 295)

---

<sup>4</sup> Para Marx, a sociedade civil é estrutura ou infra-estrutura, é a base econômica que se dão as relações de produção, e a esta corresponde uma forma de existência política e de Estado. A expressão ‘sociedade civil’ em Gramsci tem significado completamente diferente daquele dado por Marx. Gramsci concebe a sociedade civil não como estrutura, mas como um momento da superestrutura, ou seja, é o conjunto dos organismos privados (escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação) que exercem o consenso sobre a sociedade dando-lhe a direção moral e política. Portanto a sociedade civil não se constitui campo exclusivo da classe burguesa, mas pode se transformar em um espaço em que as classes subalternas “organizam as suas associações, articulam as suas alianças, confrontam os seus projetos ético-políticos e disputam o predomínio hegemônico” (CORREIA, 2005, p. 48).

cujo fundamental processo de constituição é a institucionalização de formas democráticas de ação em uma pluralidade de associações que mantêm um potencial a ser utilizado não no processo de tomada do Estado, (...), e sim em um processo permanente de fiscalização da natureza das práticas e do processo político da futura sociedade democrática.

Mas como se dá o processo de fiscalização das práticas e do processo político em sociedades de disparidades sociais gritantes? Este é o caso da sociedade brasileira cuja constituição se deu de fora para dentro. Longe de se adentrar nas suas origens e causas, o que acarretaria fazer uma análise histórica mais aprofundada do país, é importante salientar que a sociedade civil brasileira foi gerada à baila de interesses privados de uma determinada casta social. Importou-se um modelo de sociabilidade em que não se deu privilégio às forças vivas da sociedade que se formavam na elaboração de um projeto nacional próprio e que atendessem à vontade da maior parte da população, principalmente à parte menos favorecida da sociedade.

Avritzer (1994, p. 282) é decisivo quando bem conclui

A sociedade civil brasileira, ao contrário dos países avançados, foi formada a reboque de qualquer tentativa de se construir uma esfera societária autônoma. Surgida no final dos anos 70, esta constitui um fenômeno completamente novo em relação à tradição política dominante durante a assim chamada 'modernização brasileira'. O Estado brasileiro era o responsável pela criação de novos atores sociais em que se concedia o acesso a bens de consumo modernos.

Partindo de Avritzer, conclui-se que uma sociedade permeada por valores escusos, enviesada por políticas clientelistas e combinada com a subserviência de alguns setores sociais não consegue galgar justiça social, equidade no tratamento da coisa pública e proteção aos direitos. O Brasil ficou refém de uma elite política-econômica ao qual sujeitava o aparelho de Estado em seu próprio proveito. A modernização brasileira era de certa forma uma imposição proveniente das novas transformações que passava o mundo e não uma vontade explícita de mudança. A incapacidade da elite brasileira de alterar a inércia de seu discurso modernizador para a concretude prática esbarrava na vontade de dar continuidade aos vantajosos privilégios que se beneficiavam às custas do aparelho estatal.

No caso do processo brasileiro de modernização, a implementação sistêmica jamais poderia ser bem sucedida, uma vez que as práticas políticas dominantes no

interior das elites não se renovavam e sim se combinaram com a vigência da modernidade democrática como discurso sem conseqüências práticas. Foi a incapacidade de se adaptarem politicamente às mudanças supostas pelo processo de democratização no Brasil dependente da inovação social, e não uma relação direta entre ação e estrutura (AVRITZER, 1994, p. 286-287).

A partir do início dos anos 80, estas confluências de ordem democrática se tornaram mais evidentes no Brasil. Apesar das contradições existentes na sociedade brasileira, o Estado autoritário de antes deu lugar ao Estado democrático e propiciou a formação das bases da participação social. Assim, o surgimento da sociedade civil brasileira está associado a três fenômenos principais: primeiro, o aparecimento de atores sociais modernos e democráticos; segundo, a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação estado-sociedade, lado a lado como questionamento de formas privatistas de relação estado-sociedade; e por fim, a constituição de estruturas legais, público-políticas capazes de levar à institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil (AVRITZER, 1994, p. 285).

Embora estes fatores de extrema importância e relevância tenham aparecido e ajudado a formação mais democrática das relações sociais dentro da sociedade brasileira, não foram suficientes para transformar o país em um país de instituições e superar as velhas práticas espúrias na condução dos destinos do povo brasileiro. A sociedade civil organizada brasileira expressa a diferenciação e a institucionalização entre o Estado e o indivíduo, porém não consegue ainda atacar a inefetividade dos direitos tanto almejados pela grande parte da população. A sociedade civil lança mão de instrumentos do Estado de Direito para exigir e cobrar a efetivação de direitos sociais dentro do aparato público-legal, na espera de dar prosseguimento à execução de políticas públicas que atendam toda a sociedade ou pelo menos em sua maioria.

Assim, a partir da década de 90, quando se iniciou o período da nova República, foram sendo introduzidas concepções de gerenciamento do aparelho de Estado, antes burocratizado e voltado para si, herança da época ditatorial. Segundo

Castro (1991, p. 105) soluções político-institucionais apontadas para superação do modelo são

a participação e *incorporação de novos atores* na arena decisória, para assegurar maior 'transparência' e democratização do processo de formulação e execução das ações de governo; e a *descentralização* como forma de superar a ineficiência do gigantismo burocrático e seus efeitos já conhecidos como a superposição de ações, desperdício de recursos, privatização do Estado, etc. (Grifos nossos).

## **2.2 Problemática da participação: uma crítica inicial de seus acertos e defeitos**

Para que haja a implementação de determinadas políticas públicas é pressuposto a participação de setores sociais envolvidos e diretamente afetados por essas políticas. A participação passa a ser concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública (GOHN, 2003, p. 19). Dallari (1992, p. 38), ao observar o fenômeno da participação, destaca o seguinte

Como fica demonstrado, o direito e o dever da participação política são duas faces da mesma realidade: a natureza associativa do ser humano. Tendo a necessidade de viver com os semelhantes, cada indivíduo deve ter assegurado o direito de influir no estabelecimento das regras de convivência, pois sendo todos iguais por natureza não é justo que só alguns tomem as decisões que os outros ficarão obrigados a cumprir.

A essa participação, enquanto desejo associativo natural do homem, Gohn (2002, p. 5) avança e elabora um raciocínio, segundo a evolução da participação, ao enfatizar que na participação cidadã a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O conceito de Participação Cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. O princípio que orienta a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública.

Mas todo este processo de mudança no cenário da participação, acrescenta ela, não foi gerado espontaneamente, e nem harmoniosamente. Dois fatores devem

ser destacados. Primeiro, já havia uma herança anterior acumulada, de experiências de participação, advinda do campo democrático, particular aquelas desenvolvidas pelos movimentos sociais e pelas organizações de assessoria a esses movimentos. Em segundo lugar, teve-se que ter vontade política para que um novo espaço público, de caráter não-estatal, se implantasse. Este espaço surgiu como um agente de mudança, de decisão, e teve-se que construir regras de institucionalidade bem claras para que os mecanismos de participação, de caráter democrático, viessem a operar. Fóruns, conselhos, programas de Orçamento Participativo, Renda Mínima etc. são exemplos dessas novas institucionalidade (GOHN, 2002, p. 6).

Os novos movimentos sociais nascem dentro dessa nova perspectiva, os guardiões dos novos direitos, dos direitos difusos, daqueles que não corresponde a um sujeito de direito ou uma coletividade específica, mas abrange um número indeterminado de pessoas. O do meio ambiente é um deles. A organização da população é que dará suporte às demandas pretendidas e influenciar o Poder Público de modo que este venha observar e atender tais demandas. Os movimentos sociais representam esse paradigma de sociabilidade e busca de efetivação de direitos, além de estar em permanente sintonia junto à opinião pública. Segundo Gohn (2003, p. 13), movimentos sociais são ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas.

Porém, o surgimento de novas formas de organização é sintomático na década de 90. Exemplo disso é a explosão de Organizações não-governamentais – as ONGs -, que não só definem seus campos de atuação e arregimentam recursos de governos e organismos internacionais, mas também se fazem presentes nos espaços de elaboração de políticas públicas. O lema é não estar à mercê das grandes questões políticas que afetam a sociedade, mesmo porque a sua existência está intrinsecamente associada a este tipo de implementação dessas políticas, conforme vimos anteriormente.

A época de confronto e dissídio contra o Estado foi substituída pela inserção dos novos atores sociais no aparelho estatal na consecução de políticas que não são mais exclusivas de um Estado imponente. Não se tratava mais de ficar de costas para

o Estado, mas de participar das políticas, das parcerias etc. Eles (os movimentos populares) ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização dos espaços públicos importantes, tais como os diferentes conselhos criados nas esferas municipais, estaduais e federais (GOHN, 2003, p. 24).

Atualmente os Conselhos acabaram virando o grande palco dos embates políticos entre o Poder Público e sociedade civil organizada no trato de algumas políticas públicas. Como sabemos, a Constituição de 1988 induziu a criação de Conselhos de gestão setoriais das políticas sociais. Ao fazer isso, estabeleceu o desenho de uma nova institucionalidade envolvendo distintos sujeitos sócio-políticos e culturais nos âmbitos estatal e societal.

Os Conselhos Gestores setoriais são uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas – ao estabelecerem espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada. Políticas públicas aqui entendidas como ações coletivas promulgadas pelo Estado, sozinho ou em parceria com a sociedade civil organizada que devem concretizar direitos sociais declarados e garantidos em lei. Eles se inserem na esfera pública (GOHN, 2002, p. 10). Não há dúvida que o fato de existirem louváveis instâncias, não quer dizer que os conselhos por si só são a solução de todos os problemas.

Como assegura Fontes (1997, p. 117)

trata-se da busca de um processo capaz de integrar a participação nos diferentes grupos sociais em uma nova ordem político-institucional, capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições permanentes de emprego e renda, em consonância com a preservação da qualidade dos recursos naturais e ambientais e com o respeito às relações de solidariedade e identidade sócio-cultural. Mesmo porque o problema não é o espaço apropriado em si, mas de que forma as representações ali presentes estão realmente representando e incorporando a pauta de reivindicações exigidas pelos representados.

Além do mais, a finalidade passou a ser mais propositiva e deixou de ser meramente reivindicatório, o que requer maior embasamento e competência na formulação de políticas. Participar por participar não é o objetivo e nem é o que almejam as partes atuantes. A participação é a realização de um sentimento de pertencimento, de compromisso e estar contribuindo decididamente, de forma

autônoma, com os destinos das políticas públicas. Como bem acentua Sanchez (1997, p. 31): “Participar não é somente colaborar ou opinar a respeito de determinadas atuações, mas implica um ‘algo mais’ de vontade, de intervenção, de envolvimento, (...), um esboço mínimo de projeto próprio, de finalidade própria”.

Entretanto, a possibilidade de participação política dada aos atores sociais não pode ser concebida com passividade, sem que haja uma crítica necessária a respeito. É sabido das vantagens que o processo participativo possui, mas se deslumbrar com o uso desse expediente pode ser perigoso para a própria finalidade que se propõe. Como bem atesta Sanchez (1997, p. 31-32)

Assim, a participação cidadã deve estar direcionada para uma finalidade, ela não é, em si mesma, uma finalidade, mais um meio para alcançá-la. Portanto, não se deve entender a participação como intrinsecamente boa ou positiva. Ela não é neutra, serve para legitimar ou para transformar, visto que se persegue uma finalidade, e, em certas ocasiões, os poderes públicos podem ter a tentação de utilizar a participação para legitimar a ação de governo, ou determinados grupos e organizações podem ter a mesma pretensão para legitimar suas próprias estruturas-limitação à participação. Se quisermos avançar em termos de democracia participativa, devemos reconhecer que muitas organizações sociais são pouco democráticas em seu funcionamento e em suas práticas. Ao contrário, a participação cidadã pode provocar a criação social, a partir de propostas nascidas da própria dinâmica social. Nesse sentido, a participação cidadã também é um processo educativo, uma maneira de se fazer pedagogia da ação política, de inovar na cultura política e poder entender a cultura política como um exercício de uma função pública diante do marketing e do benefício pessoal, como é comum constatar em muitas ocasiões.

Em tal contexto, a promoção da cidadania, através da articulação do Estado com a sociedade civil, dar-se-ia a partir do revigoramento das redes de solidariedade social. Estas se instrumentalizariam, a fim de desenvolver ações coletivas e, ao mesmo tempo, controlar as ações públicas promovidas pelo Estado. Incentivar-se-iam, portanto, ações promotoras da autonomia da sociedade e do desenvolvimento de uma nova cultura cívica capaz de se refletir nas esferas políticas e de organização social (FONTES, 1997, p. 118).

De acordo com a revisão teórica realizada, podemos elencar as principais vantagens e desvantagens encontradas em processos participativos. As vantagens encontradas são as seguintes:

- reduz os custos de obtenção de dados ambientais, sociais e culturais, bem como sobre as necessidades dos atores (BID, 2005);
- fortalece as instituições locais em suas capacidades administrativas (BID, 2005);
- aumenta a credibilidade da avaliação (as pessoas confiam nas informações providas por elas mesmas) (BID, 2005);
- concilia diferentes visões, pois possui defensores em diferentes correntes ideológicas como liberais, marxistas e anarquistas (todos têm restrições em relação ao Estado) (COSTA, 2005).

São as desvantagens:

- não substitui um projeto nos assuntos técnicos ou de financiamento (BID, 2005);
- aumenta os custos associados à identificação de pessoas interessadas (BID, 2005);
- perda de legitimidade com a falta de reconhecimento e aceitação (BID, 2005);
- perda com o limite da disposição dos cidadãos (se muito exigida, poderá pôr em risco a representatividade) (FONT, 2001)
- pode permitir alguns atores sociais de apoderarem-se de mais do que dividem (ESTRELLA e GAVENTA, 2005);
- gera conflitos sócio-culturais (ESTRELLA e GAVENTA, 2005);
- pode causar alienação por parte do Governo (ESTRELLA e GAVENTA, 2005).

Em se tratando de políticas ambientais, a necessidade de superar certos vícios e defeitos existentes era a primeira medida a ser tomada. Modificar a concepção puramente tecnicista dos instrumentos e procedimentos burocráticos junto às práticas institucionalizadas do Estado significa mudar, antes de tudo, a mentalidade política dos agentes estatais e da sociedade, incluindo aí a carência de cidadania. Analisaremos a seguir como a participação se insere dentro do ordenamento jurídico, mais especificamente na legislação ambiental.

### 2.3 A participação enquanto proteção legal do meio ambiente

Faremos uma rápida explanação histórica da evolução da proteção ambiental. Como foi esclarecida, a preocupação a respeito do meio ambiente obteve seu primeiro auge na Declaração de Estocolmo, de 1972<sup>5</sup>.

No Brasil, a dispersão da legislação ambiental era uma realidade até 1981, quando com o advento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938 de 31 de agosto daquele ano, sistematizou o conjunto de instrumentos à defesa, preservação e recuperação, igualmente lançou as bases para a proteção ambiental no país. Assim, a citada lei veio contribuir no sentido de dar contribuições importantíssimas de meio ambiente, tais como: degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor, recursos naturais, bem como instituiu um mecanismo de proteção ambiental denominado Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA).

Logo após, seguiu-se a Lei de Ação Civil Pública – ACP (Lei nº 7.347, de 24.07.85) que incluiu o meio ambiente como objeto de defesa por esta ação judicial, responsabilizando aquele que provocou o dano (art. 1º, inciso I), além dos interesses coletivos, do patrimônio público, consumidores e da ordem econômica. A Ação Civil Pública foi prevista pela Carta Magna em seu art. 129, inciso III, como função institucional do Ministério Público, não obstante, ser proposta pela União, Estados e Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista e associações (art. 5º, da Lei nº 7.347/85), e com o advento das modificações introduzidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), também possuem legitimidade ativa para propor a ACP o Distrito Federal, as Entidades e Órgãos da Administração Pública Direta e/ou Indireta, desde que tenham dentre suas finalidades a proteção dos direitos referentes ao Código de Defesa do Consumidor.

A Ação Popular é um outro instrumento processual de defesa do meio ambiente, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88, (prevista desde a Constituição de 1934), é regida pela Lei nº 4.717/65. A sua diferença com a ACP é que aquela só

---

<sup>5</sup> Para melhor leitura da evolução histórica mundial de proteção ao meio ambiente, vide a dissertação de Polyana Accioly Lima; *Legislação Ambiental e Sustentabilidade: Análise da efetividade dos instrumentos da gestão do Código Municipal do Meio Ambiente*. PRODEMA/Ufal, 2000.

pode ser instaurada por qualquer cidadão particular e não pelo Ministério Público ou associações civis, além de ser um instrumento processual de defesa do meio ambiente, visa-se também a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor da ação, salvo comprovado má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Em 1988, a Constituição Federal dedicou em seu Título VIII (Da ordem social), Capítulo VI (Do Meio Ambiente), normas relativas ao meio ambiente (art. 225), apontando programaticamente diretrizes de preservação e proteção dos recursos naturais, flora, fauna, além de outras medidas, normas de promoção da educação ambiental, definindo o meio ambiente como bem de uso comum do povo, e a responsabilidade penal e administrativa da pessoa física e jurídica.

Para finalizar com os principais regramentos jurídicos gerais de proteção ambiental, em 1992 a Declaração do Rio Sacramento em termos mundiais a problemática ambiental, reforçando princípios e regras para o combate à degradação ambiental, além de sugerir às Nações a abertura de diálogo com suas populações para discutir rumos de desenvolvimento de forma sustentável nos países, a serem organizados em propostas e planos de governo neste novo século – as chamadas Agendas 21 nacionais.

No meio jurídico, falar de participação da sociedade na problemática ambiental é, antes de tudo, apontar os dispositivos de lei, na legislação ambiental pertinente, que se referem à possibilidade de abrir canais de participação social. Vale lembrar, porém, que independente da questão ambiental, a nossa Carta Magna previu a participação popular na apresentação e/ou aprovação de projetos de leis nos âmbitos federal, estadual e municipal, consoante os artigos: 14, incisos I (plebiscito), II (referendo) e III (iniciativa popular), 29, inciso XIII (iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município), e 61, § 2º (estabelece critérios para a iniciativa popular), todos da CF/88; e, no caso de Alagoas, nos artigos: 85, inciso IV (iniciativa popular para propositura de Emenda à Constituição Estadual); e 86, § 2º (iniciativa popular para propositura de leis complementares e ordinárias), da Constituição Estadual de 1989.

Assim, os cidadãos e as entidades ambientais podem participar efetivamente na elaboração de Leis que visem a proteção ambiental. A este tipo de participação, podemos denominar de *participação popular no processo legislativo*. Nalini (2004, p. 101) resumiu muito bem quais tipos de participação podem ser postas em práticas, tanto por que são previstas pela legislação em vigor, quanto por que decorre de um dos principais princípios do Direito Ambiental. São, assim, manifestações claras do exercício do princípio da participação popular, amparadas pelo texto constitucional e exercidas através de mecanismos de pressão e controle sobre as autoridades públicas, na busca pela efetividade do direito tutelar do ambiente, as seguintes:

- a) participação popular no processo legislativo, desde a fase de discussões até a aprovação final do projeto, e através dos mecanismos constitucionais de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular);
- b) participação direta na gestão ambiental por meio de tais organismos, sejam de caráter consultivo ou deliberativo, federais, estaduais, distritais ou municipais;
- c) e, finalmente, utilização séria e em massa de instrumentos jurídico-processuais de tutela do ambiente, com base na chamada legitimação processual extraordinária.

No aspecto fiscalizatório, a lei infraconstitucional também garante à população a sua participação em audiências públicas, quando na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu Relatório (RIMA), peças obrigatórias nas obras com potencial de degradação ao meio ambiente, e condições para expedição de licenças ambientais.

No aspecto processual-instrumental, a Carta de 1988 dispôs aos cidadãos instrumentos processuais adequados que permitem à sociedade em geral através de representação, provocar o Poder Judiciário, peticionando ao Estado uma atuação jurisdicional, dando o direito de mover uma ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso IX); ação civil pública (art. 129, inciso III e § 1º, c/c Lei nº 7.347/85); ação popular constitucional (art. 5º, inciso LXXIII) para o fim de anular ato lesivo a patrimônio público; mandado de segurança coletivo (art. 5º, inciso LXX), dando a possibilidade às

entidades associativas, aos partidos políticos e aos sindicatos para a defesa dos interesses transindividuais; e ainda o mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI), no caso de ausência de norma regulamentadora a agasalhar um direito reconhecido. Servindo todos para conter ameaça ou lesão de degradação ambiental, evitando qualquer iniciativa predatória ao meio ambiente.

Percebe-se que para o Direito, a participação social se detém a garantir normas jurídicas que prevejam legalmente o uso de medidas e instrumentos processuais de tutela ambiental para a população. Mas participar é mais do que isso. Não menos importante que o Direito brasileiro acolha tutelas jurídicas, participar é visto, antes de mais nada, como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo, é dividir responsabilidades com a comunidade. Essa última é vista como parceira, como co-responsável permanente, não apenas um ator coadjuvante em programas esporádicos (GOHN, 2001, p. 19).

A partir desta definição do que vem a ser *participação* e da problemática feita no item anterior, podemos classificá-la de acordo como ela se realiza. Não quer dizer, todavia, que a existência de medidas legais que ensejam a participação não sejam, em última análise, uma forma de prática participativa. Apenas se caracteriza como uma participação *a posteriori*, instrumental, onde o Estado é chamado pelo cidadão ou sociedade para resolver conflitos através de suas instituições jurídicas.

Na outra mão da participação, refere-se a abertura dos canais participatórios dentro da esfera do Estado envolvendo a sociedade no trato e na elaboração conjunta de políticas públicas. Assim, Pateman (1992, *apud* GOHN, 2001, p. 20) define três tipos de situação de participação: a pseudoparticipação (quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades); a participação parcial (muitos tomam parte do processo, mas só uma parte decide de fato) e a participação total, situação em que cada grupo de indivíduo tem igual influência na decisão final.

Mas a melhor classificação como base de referência para se fazer uma análise concreta das instâncias deliberativas, mais especificamente dos conselhos gestores, que por sua vez desemboca no nosso objeto de estudo, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, é aquela elaborada por Arnstein (1998). Ela construiu o que veio a se chamar de “Escada da Participação Cidadã”, uma escada em que a

participação dos cidadãos aumenta à medida que se sobe. Segundo a autora, nos dois primeiros degraus (manipulação e terapia) não existe participação. Os três seguintes (informação, consulta e pacificação) sugerem níveis em que acontece uma “política do menor esforço”. A partir do sexto degrau, parceria, o cidadão começa a ter poder.

Tabela nº 1 – Escada da Participação Cidadã de Arnstein

1. Manipulação	Tem como objetivo permitir que os atores sociais que conduzem o processo possam educar as pessoas. Manifesta-se em conselhos onde os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independentes necessários para tomarem decisões por conta própria.
2. Terapia	Os técnicos de órgãos públicos se escondem atrás de conselhos e comitês participativos para não assumirem erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.
3. Informação	Informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo.
4. Consulta	Caracterizado por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, etc. Segundo os autores, serve somente como fachada, não possui muita implicação prática.
5. Pacificação	O cidadão começa a ter um certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram.
6. Parceria	Poder distribuído através de uma negociação entre cidadãos e detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos através de comitês ou câmaras.
7. Delegação de poder	Cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos conselhos ou comitês, com poder delegado para tomar decisões. Neste caso o público tem poder para assegurar as contas do programa para si.
8. Controle pelo cidadão	Cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade, sem intermediários.

Fonte: ARNSTEIN, 1998.

Utilizaremos como base de nossa análise essa Escada que nos auxiliará a tipificar o CERH/AL. Contudo, iremos abordar um contexto menos geral e mais particular, fazendo um arremate da bagagem teórica até agora acumulada a respeito de participação, políticas públicas e cidadania, adentrando, ora doravante, na temática dos recursos hídricos, embora temos tratado desde a primeira parte do primeiro capítulo de tal problemática.

#### **2.4 Desenvolvimento sustentável, participação e políticas públicas na seara ambiental: uma síntese-resgate**

Sobre a política do desenvolvimento sustentável podemos resumir basicamente da seguinte forma: uma “doutrina” ou “cartilha” de como preparar o mundo para um outro tipo de visão econômica. A princípio possui o objetivo de modificar as atuais formas de exploração econômica para outras que atendam às imposições de proteção ao meio ambiente. A crescente atuação antrópica do homem sobre o planeta fez com que o sinal de alerta acendesse e mobilizasse todos os atores globais, sejam eles políticos, econômicos e técnico-científicos, para a necessidade de alicerçar novos parâmetros de atividade econômica no mundo: criar um contrato social que viesse a ter dimensões planetárias.

Assim, trabalhar sobre a questão ambiental é envolver a economia e seu atual status de produção e consumo. Dessa forma, essa preocupação econômica acaba por remeter a atuação estatal na esfera privada, ou, ao revés, de chancelar à iniciativa privada intromissão na gestão da coisa pública, fazendo as vezes do Estado (como é o caso nos programas de desestatização). De que maneira o Estado, ao intervir no âmbito econômico, contribuiria, quer regulando, quer fiscalizando, e até mesmo agindo como iniciativa privada, visando à proteção ambiental, no sentido de se precaver sérios desastres ambientais, e de se punir aqueles que degradam o meio ambiente? Da mesma forma, como “liberar” aos particulares a gerência e a gestão de atividades de natureza pública?

A Constituição brasileira de 1988 impõe à ordem econômica a observância de nove princípios basilares entre os quais se encontra o da defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI), e como agente normativo e regulamentador da atividade

econômica, o Estado exerceria, na forma da Lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

Neste aspecto, traremos à baila como as funções, as quais a nossa Lei Maior prescreve, estão sendo postas na área de Recursos Hídricos mais especificamente. A elaboração de políticas públicas enquanto instrumento de planejamento estratégico direcionado aos recursos hídricos é um dos pontos a ser tratado. Como foi dito acima, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. A lei que permite ao Estado exercer tais funções na seara dos Recursos Hídricos é a Lei nº 9.433/97, em nível federal, e a Lei nº 5.965/97 em nível estadual (Alagoas).

Ocorre que a Lei das Águas enseja várias dúvidas em determinados aspectos. Embora, à primeira vista, ela possa parecer uma norma que venha trazer freios e empecilhos jurídicos à eterna sêde da iniciativa privada na obtenção de lucros na área dos recursos hídricos, não é, infelizmente, o que acontece. Muito pelo contrário, ao legalizar a outorga de direito de uso da água, além de surgir várias implicações de ordem jurídica do que venha a ser outorga, por exemplo, o Estado está privatizando o uso desse recurso natural, dando ao particular o direito de comercialização da água de acordo com os termos da outorga.

Inevitável concluir, todavia, que cabe ao Estado a tutela incondicional dos direitos ambientais, e segundo esta tutela deve estar coadunada com os interesses da sociedade<sup>6</sup>. Partindo da interpretação sistemática da Constituição, cabe ao Estado, no

---

<sup>6</sup> Esta visão liberal do Estado é totalmente contrária à visão marxista de Estado. Apesar de Marx não ter desenvolvido uma teoria completa e única do Estado, seus discípulos se dividem em quatro grandes grupos quando estudam o Estado capitalista: Instrumentalismo (Lenin, G. William Domhoff, Ralph Miliband e Paul Sweezy); Estruturalismo (Nicos Poulantzas, Louis Althusser e Antonio Gramsci); Criticalismo (Escola de Frankfurt, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas) e Estatismo (Claus Offe, Erik Olin Wright e James O'Connor).

Os Instrumentalistas afirmam que o Estado capitalista é um instrumento utilizado pela burguesia para se manter como classe dominante. Esse modelo de Estado, cuja função principal é dirigir a coerção, é controlado diretamente pela burguesia e representa a força armada dessa última. Por estar tão diretamente vinculado à luta de classes, o Estado só existe enquanto perdurar esse conflito. Os adeptos dessa corrente pregam a tomada violenta do poder, a destruição do aparelho estatal burguês e a construção do Estado Socialista, o qual extinguirá a propriedade privada dos meios de produção, permitindo o advento do comunismo e a extinção do próprio Estado.

O Estruturalismo e o Estatismo baseiam-se numa relativa autonomia do Estado em relação à burguesia. Entretanto, apesar de não ser um mero instrumento da burguesia, o Estado continua tendo suas ações limitadas pela luta de classes. Para eles, a burocracia adquire autonomia em duas situações.

trato, na elaboração, e na formulação de políticas públicas e sua implantação sobre recursos hídricos, a percepção de envolver a sociedade para constatar quais os interesses sociais sobre o setor e os caminhos a serem perseguidos a favorecer toda coletividade.

Esta explanação é importante porque falar de direito ambiental é conduzir este debate para a esfera das políticas públicas. A realização do programa de políticas públicas constitucionais, esculpido no Texto de 1988, pressupõe uma ruptura com a prática, tantas vezes denunciada pelos estudiosos do fenômeno econômico, de que o desenvolvimento de uma Nação dá-se, tão-somente, pela produção de riquezas e acúmulo de capital. É muito mais do que isto: dá-se, fundamentalmente, pela preservação e promoção do Estado do Bem Estar Social que assegure uma distribuição de renda justa e equilibrada, em consonância com os ditames constitucionais (CAMPOS DA SILVA, 2004, p. 94).

Nesse sentido, como procura demonstrar Campos da Silva (2004, p. 101), a Constituição Federal de 1988, reconhecendo as deficiências dos textos passados, parece ter buscado incorporar, no seu bojo, uma *sistemática própria* destinada à obrigatoriedade do planejamento e execução de políticas públicas e, em especial, àquelas destinadas à realização do objetivo fundamental da República (art. 3º, inciso II, CF/88): a realização do desenvolvimento econômico nacional, que é senão aquele desenvolvimento sustentável. Esses aspectos são fundamentais porque apontam para a necessidade de se tratar dos direitos ambientais do ponto de vista de uma política pública voltada para a garantia de um ambiente saudável e equilibrado, adequado, assim, para proporcionar a vida digna dos cidadãos (DIAS, 2003, p. 120).

Campos da Silva (2004, p. 71) ao defender a existência de um direito ao desenvolvimento imanente à ordem jurídica nacional, e ser este direito um direito

---

A primeira, que ocorre muito mais frequentemente, deriva dos conflitos internos da própria classe dominante que são solucionados com maior facilidade por uma burocracia independente. Acrescente que os burgueses em geral não participam diretamente do aparelho estatal.

A segunda situação decorre do fato de a burocracia, apesar de permanecer como agente da classe dominante, lutar constantemente por mais poder. Assim sendo, em determinadas situações muito especiais, como por exemplo quando há um relativo equilíbrio entre as classes em luta, ela pode se afirmar como autônoma. Por outro lado, mesmo esse Estado autônomo depende economicamente da burguesia dominante para desenvolver o país e obter recursos – via arrecadação de tributos. Além disso, depende do suporte político proveniente das classes em luta. Logo, não essa burocracia não é nunca inteiramente autônoma.

humano fundamental, propõe que este se contraste com políticas públicas eleitas para a realização do desenvolvimento nacional, seja objeto de enquadramento no tipo legal das “normas principiológicas coercitivas de programas de políticas públicas em regime de obrigatoriedade do regime constitucional específico”. Ele advoga que o direito ao desenvolvimento é expresso através de normas cogentes de cunho constitucional. Destarte, o Estado tem por obrigação constitucional em por em prática a atividade desenvolvimentista, que se revelariam nas ditas políticas públicas, sob pena de ferir e ir de encontro à Carta Federal de 1988 caso assim não o faça.

Bucci (2000, p. 90-91), ao tecer considerações sobre o fundamento das políticas públicas, observa que o fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. E busca conceituar política pública em termos jurídicos: as políticas públicas, isto é, a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, são um problema de direito público, em sentido lato.

Mais uma vez, Campos da Silva (2004, p. 103-104) sintetiza dizendo que qualquer política tende a ser pública, voltada para a realização social, já que diz respeito à organização da vida em sociedade. A política pública é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, numa série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado. Resumindo, em termos político-jurídicos, política pública é o instrumento de ação do Estado e de seus poderes constituídos, em especial o Executivo e Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos programas políticos constitucionais voltados à realização dos fins da República e do Estado Democrático de Direito, passíveis de exame de mérito pelo Poder Judiciário.

Souza (2003, p. 13) arremata dizendo que o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças desejadas no mundo real.

Assim, na qualidade de gestor, o Estado na obrigação de tutelar aqueles bens e direitos difusos, além de cumprir à ordem jurídica em vigor, planeja, fiscaliza e incentiva determinadas ações junto a sociedade com o fito de preservar e proteger o meio ambiente.

O mundo real o qual Souza menciona, pode ser entendido como aquele do campo econômico. Como fora exposto, a questão ambiental envolve principalmente a economia, se não, está ela adstrita aos ditames econômicos. Caso assim não fosse, todo programa de ação estatal seria inexecutável e utópico. Isso porque por mais que uma dada política pública esteja bem elaborada, caso não se enquadre às exigências da política fiscal, não poderá ela ser posta em prática.

Com a intervenção na economia, o Estado equilibra e estabiliza a atividade econômica tendo em vista as políticas públicas elaboradas para aquele setor sob suas influências. No entanto, toda atividade de planejamento, faz necessário estabelecer critérios que o Estado deverá utilizar para selecionar as diretrizes que deverão compor um plano de ação, quando não sofrerem fortemente influências de natureza fiscal.

Voltando para a Lei das Águas, ela estatui a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Recursos Hídricos, assim como, em efeito cascata, Planos Estaduais também (arts. 6º ao 8º). Esses Planos seriam documentos básicos que regeriam toda a Política de Recursos Hídricos, e serviriam de referência para atuação e gerenciamento dos Poderes Públicos federais e estaduais na área hídrica.

Diante disso, estamos apenas colocando estas explicações porque o Plano Estadual de Ação sobre os Recursos Hídricos faz parte da Política Estadual de Recursos Hídricos e é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas legalmente responsável pela ratificação do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Estes Planos são elaborados pelo Executivo e submetidos ao crivo seja do Conselho Nacional (no caso de se tratar do Plano Federal), seja dos Conselhos Estaduais a fim de ratificação. O Plano, portanto, poderá sofrer modificações de acordo com os interesses dos participantes desses conselhos, interesses esses que em tese são desejáveis pela sociedade, detentora do direito ambiental em última instância.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos, que não os governos, se envolvem na formulação de políticas públicas (grupos de interesse, os movimentos sociais, as agências multilaterais, etc.), com diferentes graus de influência segundo o tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de alguns argumentarem que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2003, p. 15). As leis citadas anteriormente estabelecem que a participação do Poder Público nos Conselhos não deve ultrapassar metade mais um do total dos conselheiros. Isso demonstra a imensa maioria por parte dos governos dentro desses novos espaços de discussão política.

Analisaremos, adiante, quantos conselheiros participam, quem são eles, a quem eles representam, o que eles decidem, o que já foi decidido, e o que ainda está por decidir. Antes, porém, faremos uma análise nas Leis nº 9.433/97 (federal) e 5.965/97 (estadual), em seus principais aspectos, objetivando a exposição de noções mínimas para um entendimento mais amplo das conseqüências delas decorrentes.

## CAPÍTULO III – A LEI NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

### 3.1 Apresentação

Os objetivos deste capítulo são dois: descrever formalmente o texto da Lei de nível federal nas partes que são importantes ao tema proposto, e buscar, dentro das várias normas, quais os dispositivos de lei que se referem direta, ou indiretamente, ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas – CERH/AL. Essa metodologia se justifica por dois motivos: primeiro porque, além de facilitar a compreensão do nosso objeto de pesquisa que é o CERH/AL, descrevendo formalmente as normas que dizem ao seu respeito; segundo porque se faz necessária uma fundamentação jurídica da existência do CERH/AL e de suas competências.

A esta fundamentação jurídica há de se partir da Lei maior para a Lei menor. Isto porque existe uma quantidade de dispositivos legais sobre o mesmo tema, e como bem lembra Fonsêca (2005, p. 49)

A maior ou menor quantidade de leis existentes sobre um mesmo tema exige a necessidade de organização sistemática da legislação para que todas as normas se comuniquem e se completem beneficiando a sociedade e evitando possíveis conflitos de normas. A organização desse sistema de leis é o ordenamento jurídico.

Assim, exige-se a necessidade de organização sistemática da legislação para que todas as normas se comuniquem e se complementem, beneficiando a sociedade e evitando possíveis embaraços jurídicos. No Brasil, a hierarquia das leis obedecem a essa ordem, sendo que a Constituição Federal antecede a todas espécies normativas. As esferas federal, estadual e municipal têm competência para legislar e devem obedecer à seguinte hierarquia

Constituição Federal e suas emendas, leis federais, Constituição Estadual e suas emendas (*sub-sistema constitucional proveniente do poder constituinte derivado*), leis estaduais, leis orgânicas dos municípios e leis municipais. A lei federal é superior à estadual e estas são superiores às municipais. Assim, a hierarquia das leis deve ser respeitada, pois cabe à lei inferior estar de acordo com a lei superior sob pena de não ter eficácia. Importante ressaltar que cada esfera de governo mantém o seu ordenamento jurídico dentro de sua jurisdição (FONSÊCA, 2005, p. 49-50). (Grifos nossos)

Partindo da esfera federal, foi a Lei nº 9.433/97 que instituiu, dentre outras coisas, a necessidade dos Estados-membros e Distrito Federal de criarem um conselho análogo ao de nível federal, a fim de dar andamento à Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos no país, conforme vimos anteriormente. Antes, porém, procederemos algumas considerações gerais a respeito da legislação pertinente a fim de clarear melhor a compreensão das normas relativas ao CERH/AL<sup>7</sup>.

Assim, com a finalidade de não ser redundante ou imbuir a pesquisa de questões repetitivas, selecionamos a parte legislativa a qual nos interessa sem que, contudo, deixássemos de fazer alusão a outras partes do texto da Lei quando assim se fizer necessário. Tanto é assim, que, apesar da brevidade a qual trataremos certas noções, vamos explicar algumas questões imprescindíveis ao entendimento do tema.

### **3.2 Princípios gerais e específicos**

Etimologicamente, princípio deriva do latim *principium*, que significa início, origem. Mas, no Direito, princípio possui um significado de extremo valor axiológico. As normas jurídicas, em sentido *lato*, podem ser princípios e regras. Princípios são normas que dispõem a respeito de algo a ser realizado o mais amplamente possível dentro das relativas possibilidades do direito e dos fatos. Princípios são, portanto, mandamentos nucleares de um sistema, com fito de otimização com a característica de poderem ser preenchidos em diferentes graus. “A medida deste preenchimento depende não somente dos fatos como também das possibilidades abertas pelo Direito. A área das possibilidades do Direito é delimitada pelo conjunto de princípios e regras vigentes”, como assevera Derani (1996, p. 44-45). No tocante às regras, Alexy (*apud* LÔBO, 2005, p. 5) esclarece que elas “(...)

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que há uma dissertação de mestrado onde se trabalhou a Lei nº 9.433/97 em seu conjunto, destacando o papel de gerenciamento da política e do sistema nacionais de recursos hídricos e, mais especificamente, no Estado de Pernambuco (DANTAS, Fabiana Santos. Gerenciamento de Recursos Hídricos. Dissertação de Mestrado defendida na Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, 2001; *vide* KRELL, 2005, p. 267ss). Da mesma forma, outra dissertação do PRODEMA estudou sobre a aplicabilidade e a efetividade do ordenamento jurídico das águas doces no Estado de Alagoas, destacando o papel dos Comitês de Bacia Hidrográfica alagoanas (FONSÊCA, Alexandre Barbosa. Aplicabilidade e Efetividade do Ordenamento Jurídico das Águas Doces no Estado de Alagoas. Dissertação de Mestrado – PRODEMA/UFAL, 2005).

são normas que somente podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então há de se fazer exatamente o que ela exige, nem mais nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito fático e juridicamente possível. Isto significa que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não de grau”.

O alto grau de importância dos princípios jurídicos em relação às regras se dá porque ao contrário delas é a partir daquelas que o leque de criação jurídica deve se atentar. Eles, os princípios, irradiam todo o sistema jurídico em vigor, de forma que lhe dá sentido harmônico, impingindo coerência, coesão e segurança. Segundo Barroso (2004, p. 153), “os princípios constitucionais consubstanciam as premissas básicas de uma dada ordem jurídica, irradiando-se por todo sistema”.

Para Barroso (2004, p. 152), de fato, aos princípios cabe, além de uma ação imediata, quando diretamente aplicáveis a determinada relação jurídica, uma outra, de natureza mediata, que é a de funcionar como critério de interpretação e integração do Texto Constitucional. Quando utilizados como critério hermenêutico de determinado ramo do Direito, estes princípios são por ele chamados de *princípios setoriais* ou *especiais*.

Ademais, na realização do Direito e a aplicação da lei não se devem adstringir apenas nas letras escritas nas leis pura e simplesmente. No comentário de Jorge Miranda (*apud* BARROSO, 2004, p. 154), “o Direito nunca poderia esgotar-se nos diplomas e preceitos constantemente publicados e revogados pelos órgãos do poder”.

Nas palavras de Mello (1991, p. 230):

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais...

Há de acontecer de numa determinada situação do caso concreto de se saber qual ou quais dos princípios irá adquirir predominância sobre outro ou outros. Quando dois princípios colidem, um dos princípios precisa dar lugar ao outro. Isto não significa, porém, que o princípio que se retirou é um princípio inválido ou que esta colisão é uma exceção do direito. O que ocorre é a precedência de um sobre o

outro dentro de definidas situações concretas. Em outras situações pode muito bem a precedência ser dada ao outro princípio. Isto ocorre porque os princípios no caso concreto têm diferentes pesos. O conflito entre as regras jurídicas desenvolve-se na dimensão da validade; já a colisão de princípios, porque somente princípios válidos podem colidir, ocorrem além da dimensão da validade, porém na esfera dos pesos, da valoração dada culturalmente pela sociedade.

A escolha de qual princípio terá um peso superior a outro cabe a sociedade, e o processo desta também se remete ao direito, à medida que se pretende que a comunicação e o entendimento social se desenvolvam encerrados na ordem social, que é assegurada pela ordem jurídica (DERANI, 1996, p. 47). Assim, tendo em vista às determinadas ações de ordem administrativa do Poder Público, saberemos se a finalidade do ato está conforme aos princípios formadores do Direito Público. Por esta razão, a fim de avaliarmos se a Administração Pública, a quem cabe gerir o Sistema Nacional/Estadual de Recursos Hídricos, observa, no exercício de suas funções, os princípios inerentes do Direito Ambiental.

### **3.2.1 Princípios gerais do Direito Ambiental**

O Direito Ambiental se transformou em direito autônomo, por conquistar princípios e normas próprias, sendo um ramo do Direito Público. Segundo Machado (1994, p. 13), “o Direito Ambiental é o conjunto de normas e princípios editados, objetivando a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente”. Sendo o seu objetivo este equilíbrio, a ordem jurídica brasileira alçou à qualidade coercível a matéria ambiental para a melhor proteção da vida e da biota em geral. Analisemos os seus princípios de maior amplitude:

#### **3.2.1.1 Desenvolvimento Sustentável**

Conforme já vimos na página 12, a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento dispõe, no seu art. 1º, a importância do desenvolvimento sustentável para todos os povos.

Não são raras normas de nível constitucional que se referem ao desenvolvimento sustentável, mesmo porque a filosofia adotada pelo Brasil quando se trata de meio ambiente é a mesma adotada em âmbito mundial, qual seja, da sustentabilidade do manejo e do uso dos recursos naturais. É no art. 170, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, onde diz que um dos princípios a serem observados pela ordem econômica é o da defesa do meio ambiente, ou seja, desde já impõe à atividade econômica a responsabilidade de se atentar para com as políticas ambientais, que ordenam toda economia brasileira para os fins da proteção e preservação ambientais.

Mas é o art. 225, *caput*, a norma identificadora da filosofia do desenvolvimento sustentável, além de ser referência para outras de nível infraconstitucional. Assim, na parte específica sobre o meio ambiente, ela estabelece que: todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A respeito dos recursos hídricos, o art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 9.433/97, estatui, como objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos, assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, como também a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, respectivamente.

### **3.2.1.2 Ubiquidade**

Não há como se pensar no meio ambiente de modo restrito e dissociado dos demais segmentos da sociedade, exigindo, desse modo, uma atuação globalizada e solidária dos povos, até porque, pensando bem e por uma análise *a contrario sensu*, a poluição e a degradação do meio ambiente não encontram fronteiras e não esbarram em limites territoriais. Daí porque, em matéria ambiental, ao mesmo tempo em que se deve pensar em sentido global, deve-se agir em âmbito local, pois só assim é que se consegue uma atuação sobre a causa da degradação ambiental e não simplesmente sobre o seu efeito.

Por tudo isso, é que poderíamos, grosso modo, dizer que o princípio da ubiquidade do meio ambiente nasce da umbilical ligação que esse direito e seus valores possuem com todas as áreas de atuação e desenvolvimento dos seres. Eis porque, sempre deve ser consultado e respeitado o meio ambiente, antes da execução da atividade (em sentido lato) de qualquer natureza (FIORILLO, 1997, p. 149).

### **3.2.1.3 Proteção.**

O princípio da proteção na realidade é mais um redundante e inerente à própria natureza do Direito Ambiental. Não dá para se remeter às questões ambientais sem não pensar da necessidade de sua proteção, mesmo porque nada valeriam as normas ambientais, desprovendo de sentido a sua existência. Acontece que desde a promulgação do antigo (1916) Código Civil (arts. 563 a 567) e do Código Penal, a proteção já se fazia parte do objeto do Direito.

Consoante os artigos 1.288 a 1.296 do novo Código Civil (2002), o uso das águas situadas em propriedades são regidas pelo direito de vizinhança, inclusive atentando-se para a proibição do possuidor do prédio superior poluir as águas indispensáveis às primeiras necessidades da vida dos possuidores dos imóveis inferiores, sujeitando a responsabilidade por perdas e danos (art. 1.291). O Código Penal tipifica como ato delituoso o envenenamento de água potável, de uso comum ou particular, ou substância alimentícia ou medicinal destinada ao consumo, assim como a corrupção e a poluição de água potável (arts. 270 e 271 respectivamente).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dispõe no inciso VII a incumbência ao poder público de proteger a fauna e a flora, alçando este princípio ao caráter constitucional.

### **3.2.1.4 Prevenção/precaução**

Este princípio, conjugado de per si, é decorrente do princípio da proteção. Diante da impotência do sistema e face a impossibilidade lógico-jurídica de fazer

voltar a uma situação igual a que teria sido criada pela própria natureza, adota-se, com inteligência e absoluta necessidade, o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como verdadeira chave-mestra, pilar e sustentáculo da disciplina ambiental, dado o objetivo fundamentalmente preventivo do Direito Ambiental. Assim, como forma de se precaver dos arroubos da natureza, elaborou-se a Convenção sobre a Mudança do Clima, ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 1, de 03.02.1994.

Dentre os instrumentos de tutela ambiental, os mais afetos ao princípio da prevenção são, sem dúvida: o EIA/RIMA, o licenciamento, o manejo ecológico, o tombamento, as liminares judiciais, as sanções administrativas, etc. - art. 2º, da Lei nº 6.938/81. Na área dos recursos hídricos, o art. 5º, da Lei nº 9.433/97, destaca seis instrumentos específicos, os quais iremos tratar um por um.

O princípio da precaução tem uma dimensão pacificadora, firmando-se com o postulado de atuar previamente contra um risco – especificamente por medidas de prevenção de perigo de um determinado tipo -, principalmente valendo-se de planejamento e controle prévio de produtos. Esta precaução, visando à garantia de um meio ambiente física e psiquicamente agradável ao ser humano, impõe uma série de ações básicas pelo governo. Os desdobramentos concretos das políticas públicas adotadas com base no princípio da precaução podem ser elencados nas seguintes ações: defesa contra o perigo ambiental iminente; afastamento ou diminuição de risco para o meio ambiente; proteção à configuração futura do ambiente, principalmente com a proteção e desenvolvimento das bases naturais de existência (DERANI, 1996, p. 166).

Neste sentido, ao governo empenhado no desenvolvimento de tais políticas públicas, atribuem-se as seguintes tarefas: implementação de pesquisas no campo ambiental, melhoramento e desenvolvimento de tecnologia ambiental, construção de um sistema para observação de mudanças ecológicas, imposição de objetivos de política ambiental a serem alcançados a médio e longo prazo, sistematização das organizações no plano de uma política de proteção ambiental, fortalecimento dos órgãos estatais competentes para a melhora na execução dos programas ambientais,

bem como para a formação de textos legislativos visando a uma efetiva organização política e legislativa da proteção ambiental (DERANI, 1996, p. 167).

### 3.2.1.5 Usuário-pagador

A definição deste princípio foi dada pela antiga Comunidade Econômica Européia quando diz que as pessoas naturais ou jurídicas sejam regidas pelo direito público ou privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente (FIORILLO, 1997, p. 120). É por isso que a Carta Magna estabelece o seguinte, art. 225, § 3º: As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, ou seja, além de arcar com a sanção penal e administrativa, o usuário-poluidor se submeterá a indenizar, obrigando-se a pagar valor pecuniário pelo dano causado ao meio ambiente. Junta-se à norma superior a Lei nº 6.938/81, onde no seu art. 4º, inciso VII, estatui: à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos; e art. 14, § 1º: sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. (...). Impondo assim a responsabilidade civil **objetiva** daquele que venha causar dano ou lesão ambiental.

Derani (1996, p. 158) expõe, por outro lado, lançando mão de pressupostos econômicos, como se originou este instituto jurídico, segundo o qual se tornou princípio do direito ambiental

durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão 'privatização de lucros e socialização de perdas', quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade,

impondo-se sua *internalização*. Por isto, este princípio também é conhecido como o *princípio da responsabilidade*.

Não bastasse tributar a prática poluidora, o princípio do *usuário-pagador* impõe aquele que usa, desfruta de um recurso natural o peso de arcar com esta fruição. Além da finalidade racionalizadora, atentando para o uso racional e responsável dos recursos ambientais, dota-se dos mesmos uma valoração econômica. Este é o caso da água, que deixa de ser tratada meramente como água e passa a ser manejada como recursos hídricos. Tanto que o legislador brasileiro, por mandamento de norma constitucional, erigiu em lei específica para disciplinar o assunto que é a Lei nº 9.433/97.

### **3.2.1.6 Informação ambiental e participação social**

O princípio da informação ambiental é uma derivação do princípio da publicidade dos atos administrativos do Poder Público (art. 37 da CF/88), ou seja, obrigada a Administração Pública a não obnubilar as ações públicas, mais sério seria com relação ao meio ambiente. Consoante os arts. 5º, incisos XIV, XXXIII (assegura o acesso à informação, elevado a direito individual), 225, § 1º, VI (promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente), 216, § 2º (franqueia a consulta da documentação à população), todos da CF/88, temos a grande quantidade de normas de nível constitucional que garantem a informação e o acesso da população em geral sobre dados e informações do meio ambiente.

Da mesma forma algumas leis infraconstitucionais fazem menção ao princípio da informação: Lei nº 6.938/81 – art. 4º, inciso V (sendo um dos objetivos da política nacional do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico); e a Lei nº 9.051/95, que dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.

Mas só em 17 de abril de 2003, quando foi publicada a Lei federal nº 10. 650, é que houve um regramento exclusivo sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, em atenção ao postulado de que a todo direito subjetivo corresponde um dever jurídico.

Ao lado desse Sistema, a Lei nº 9.433/97 já havia instituído, no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, envolvendo a coleta, o tratamento, o armazenamento e a recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão e rege-se pelos princípios da descentralização da obtenção e produção da informação, da coordenação unificada do sistema e da garantia geral de acesso à informação, conforme o art. 5º, inciso VI (institui o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos como instrumento da política), c/c o art. 26, II (garantindo a toda sociedade o acesso aos dados e informações pertinentes aos recursos hídricos). Tem por objetivos reunir, dar consistência, divulgar e atualizar informações sobre a situação dos recursos hídricos no Brasil e fornecer subsídios para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Tendo em vista as várias normas garantidoras da participação, podemos concluir que o princípio da participação popular, enquanto cerne do Direito Ambiental e inerente ao sistema democrático adotado pela Carta Constitucional de 1988, deve ser sempre considerado nas atividades de elaboração, de hermenêutica e de aplicação das normas que compõem esse campo do sistema jurídico pátrio (LOURES, 2004, p. 192).

O princípio da participação significa, então, atuação presente da coletividade na proteção e preservação do meio ambiente. Apesar de não ter se utilizado do termo participação, tal qual o fez o art. 45 da Constituição espanhola, o nosso legislador, também na Carta Magna, art. 225, *caput*, expressamente declarou ser dever de toda a coletividade e do Poder Público, atuar na defesa e proteção do meio ambiente. Sendo assim, o princípio da participação implica não no aconselhamento, mas num dever da coletividade, justamente porque o que resulta dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade.

Há que se lembrar que o direito ao meio ambiente possui uma natureza *difusa* e o fato de sua administração ficar sob custódia do Poder Público não elide o dever do povo atuar na conservação e preservação do direito do qual é titular. Por exemplo, para efetivar o princípio da participação é importantíssima a informação ambiental; o próprio princípio da educação ambiental encontra seu campo maior de aplicação e atuação por via da informação ambiental, o mesmo com relação ao princípio da ubiquidade do meio ambiente, etc. (FIORILLO, 1997, p. 145).

### **3.2.1.7 Cooperação**

O princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios. Ele está na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento da informação e de ampliação de participação nos processos de decisões da política ambiental, bem como de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social.

Uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos bem como um trabalho conjunto, entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura, são fundamentais para o desenvolvimento das políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente. Sua concretização, “(...)”, dá-se, por exemplo, quando se determina a divisão dos custos de uma política preventiva de proteção ambiental, implicando uma negociação constante entre as atividades do Estado e do cidadão” (DERANI, 1996, p. 158).

### **3.2.1.8 Função sócio-ambiental da propriedade**

A função social da propriedade é um princípio que submete toda propriedade pública ou privada aos ditames dos interesses mais gerais de toda coletividade. A sociedade não poderia sofrer com qualquer tipo de utilidade que um proprietário particular venha fazer. O fato de se imbuir dono ou proprietário não descaracteriza a função social que a propriedade deve ter, conforme cláusulas pétreas constitucionais

no art. 5º, incisos XXII (garante o direito à propriedade) e XXIII (dispõe que ela deve ter função social).

Atesta Borges (*apud* Dantas, 2005, p. 276):

O caráter comunal do patrimônio ambiental autoriza a submissão de toda atividade pública e privada de fruição dos bens ambientais ao interesse público, *publicizando* o uso de propriedade para nela introduzir um certo controle social, compatibilizando a satisfação de necessidades individuais à necessidade de realizar concomitantemente o interesse público.

Assim, o direito de propriedade está sujeito a medidas planificantes de proteção do ambiente, como: planos de ordenamento territorial, desenvolvimentos de reservas e parques, classificação e proteção de paisagens. Os arts. 170, inciso VI, onde a livre iniciativa deve observar a defesa do meio ambiente, e 182, da CF/88, onde a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, são exemplos limitadores do uso pleno da propriedade. Noutras hipóteses, a utilização do uso dos solos está sujeita a uma complexa rede de planos de ordenamento, autorizações, licenças, proibições, materialmente constitutivas de ônus ou restrições socialmente adequadas, nuns casos, ou de sacrifícios especiais legitimadores de um direito indenizatório, noutros casos (CANOTILHO e MOREIRA, 1985, p. 348-349).

Assim, o proprietário não só detém o poder de usar e dispor do bem ambiental, dentro de certas condições preestabelecidas, mas também o dever jurídico de agir positivamente para realizar o interesse público, como afirmam os arts. 182 e 186 da CF/88 (MANGUEIRA, *apud* DANTAS, 2005, 277).

### **3.2.2 Princípios específicos referentes à gestão dos recursos hídricos**

#### **3.2.2.1 Dominalidade pública da água**

Com advento da Constituição de 1988, todas as águas passaram a ser de domínio público. De acordo com os artigos 20 e 26 da CF/88, apenas a União e os

Estados possuem domínios sobre corpos de água, deixando de fora os Municípios sobre qualquer tipo de domínio sobre as águas.

Conforme os ensinamentos de Meirelles (1996, p. 432-433)

O domínio público, em sentido amplo, é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (*res nullius*).

Porém, atesta Musetti (2001, p. 42-43), após a Constituição de 1988, com o advento do Código de Defesa do Consumidor (1991) e com o reconhecimento dos direitos de terceira geração, a água passa a ser reconhecida como bem jurídico (indisponível e fundamental) de uso comum do povo (que não é espécie de bens públicos, lembra-se). A água, como integrante do patrimônio ambiental, deixa de ser *res nullius* (coisa de ninguém), passando a ser *res omnium* (coisa de todos). Pietro (1999, p. 371) utiliza a expressão “domínio público” para se referir aos “bens afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial”. Acreditamos ser esta a expressão mais atual e coerente com os bens ambientais, já que são de natureza difusa e de uso comum do povo.

Com relação à Lei nº 9.433/97 que implantou a Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, o artigo 1º, I, elevou a dominialidade como fundamento da política denominando a água como *bem de domínio público*; seu art. 18 assegura a inalienabilidade da água, prevendo apenas o simples direito de uso (assunto esse que detalharemos mais adiante).

### **3.2.2.2 Economicidade da água**

Este princípio exprime o reconhecimento da água como bem econômico, é por esta razão que água vira recursos hídricos, vide art. 1º, II, da Lei nº 9.433/97. Renovável por excelência, a água foi considerada durante muito tempo uma *res extra commercium* (coisa fora do comércio), exatamente por não possuir valor econômico. Com a diferenciação e aumento das demandas por recursos hídricos, agravada pelo

decréscimo da renovabilidade (perda da capacidade de absorver e processar imissões), a água passa a ser um bem escasso e, nessa condição, adquire valor, o qual expressa a capacidade que um bem possui para satisfazer necessidades econômicas (RIBAS *apud* DANTAS, 2005, p. 282).

A partir do instante que as demandas por água aumentam relativamente à sua disponibilidade, gerando balanços hídricos desconfortáveis ou críticos, e começam a surgir conflitos entre os usuários pelo seu uso, ela passa a ser escassa, necessitando, portanto, ser tratada como um bem econômico. O problema que se apresenta é como determinar o valor da água em uma situação onde inexistente o seu mercado, e a água pode ser utilizada em uma diferente gama de modalidade de uso (CARRERA-FERNANDEZ e GARRIDO, 2002, p. 58).

Alguns teóricos, para efeitos classificatórios, incutem aos bens ambientais valores de uso *direto*, quando implicar seu consumo ou transformação; *indireto*, quando não há mudança física, nem química do bem, por exemplo, nos esporte aquáticos; de *opção*, quando não se utiliza o bem valorado; e, por fim, *valor de existência*, referente ao bem ambiental preservado (MOURA *apud* DANTAS, 2005, p. 283). O valor econômico atribuído à água pela Lei nº 9.433/97 é apenas de uso direto e indireto, já que não contemplou os valores de opção nem de existência. Com isso, pretende-se utilizar preços para regular o uso, consuntivo ou não, de bens ambientais, o que na prática é bem mais eficiente do que a regulação direta e o estabelecimento de padrões de emissão, que demandam um oneroso aparato de fiscalização (DANTAS, 2005, p. 283).

O maior problema com relação a este princípio é menos a sua razão e fundamentação jurídica de existir do que a dificuldade do seio social aceitar aquilo que ele fundamenta, ou seja, a cobrança da água. Isso porque, além das disparidades econômicas gritantes existentes na sociedade brasileira, com alta concentração de renda, impedindo as pessoas a terem acesso ao mínimo indispensável para sobreviver, o próprio povo ainda não leva em consideração da necessidade de se pagar pela água. Essa “desobediência”, ou desrespeito à lei (a falta de *compliance*)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> De acordo com Benjamin (2003, p. 346), para a exata compreensão adequada sobre a implementação do Direito Ambiental, temos, preambularmente, que precisar quatro termos: regulação ou normatização jurídica (= *regulation*); implementação jurídica (= *enforcement*); respeito, obediência ou

deve-se, afora questões de ordem financeira, ao fato das pessoas não entenderem que devem pagar por um bem, cuja disposição é “ilimitada” e pertencente “a todos”.

Diante da escassez dos recursos hídricos, é preciso garantir o acesso desses recursos à sociedade, remetendo aos operadores do Direito a inclusão de um outro princípio, este mais geral e de nível constitucional, que é o princípio da igualdade. Essa igualdade, entretanto, não é absoluta e nem simétrica, visto que a própria ordem jurídica institui tratamentos diferenciados com base na desigualdade natural e social verificada entre os indivíduos (DANTAS, 2005, p. 284).

### **3.2.2.3 Descentralização**

A gestão descentralizada é, certamente, um princípio de difícil implementação no Brasil, à medida que significa perda de poder da tecnocracia ou do absolutismo feudal que aqui foi implantado durante o Período Colonial (1500-1822) e ainda é dominante até os tempos atuais (REBOUÇAS, 2003, p. 57). A Lei federal nº 9.433/97 adota a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento.

Daí decorre e se desprende um outro princípio, não menos importante, da gestão participativa. A gestão adequada dos recursos hídricos não pode prescindir de uma visão integrada da economia regional, local e global e das relações do desenvolvimento sustentável com a política pública de desenvolvimento. A gestão de recursos hídricos, atualmente, passa por um processo de transição no qual a descentralização, a gestão por bacias hidrográficas, o monitoramento permanente e a disponibilização de informações para a sociedade são pontos fundamentais (TUNDISI, 2003, p. 136-137).

### **3.2.2.4 Usos múltiplos da água.**

Trata-se de um dispositivo muito relevante, à medida que no Brasil, em particular, a tradição tem sido de só considerar recurso hídrico aquele que flui pelos

---

cumprimento legal (=compliance); e, dissuasão ou desestímulo ao descumprimento da norma (=deterrence).

rios e de interesse do setor hidrelétrico (REBOUÇAS, 2003, p. 56). Assim, os usos múltiplos da água advieram como uma reação da primazia e ao prioritário uso de água à geração de energia elétrica dispensada pela agenda do Governo Federal, garantindo a todos os setores econômicos da sociedade tratamento equânime na extração do uso da água no Brasil.

Com a criação de duas agências reguladoras, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, e a Agência Nacional da Água (ANA), em 2000, o Governo brasileiro deixou clara a subordinação da política de energia elétrica à Política Nacional de Recursos Hídricos, pondo fim à confusão dessas políticas no sentido de considerar apenas a importância de geração de energia elétrica quando à época existia o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE.

A outorga de direito de uso das águas passou a ter dimensão além do uso energético, e ficou ao cargo da ANA ter a competência para concessão deste instrumento, no caso das águas de domínio da União. Em relação aos Estados, depende da legislação de cada ente federado; por exemplo, em Alagoas o órgão coordenador do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos é a Secretaria de Estado de Recursos Hídricos (criada pela Lei estadual nº 6.126/99), conforme art. 56, inciso IX, da Lei estadual nº 5.965/97.

Os usos da água podem ser:

- Abastecimento humano: podendo ser consumo doméstico, comercial e público. Tem prioridade sobre qualquer outro tipo de uso (art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.433/97);
- Dessedentação de animais: pecuária é o exemplo mais típico;
- Abastecimento industrial;
- Agricultura irrigada;
- Geração de energia elétrica: a gestão dos recursos hídricos ainda é fortemente influenciada por este setor, considerado um dos usos não consuntivos desse recurso;
- Pesca: outro uso não consuntivo, não está sujeito, portanto, à outorga;
- Piscicultura e aqüicultura;
- Navegação;

- Lançamento, diluição e transporte de efluentes: Resolução nº 357/2005 do CONAMA;
- Esporte, lazer e turismo.

### **3.2.2.5 Subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade renasceu das exigências de democratização e de regionalização na União Européia, na década de 1980. Foi em nome desse princípio que se tentou restringir os poderes da União Européia, em benefício dos seus Estados-membros (CAUBET, 2005, p. 110). Pode-se partir de uma definição de cunho democrático no sentido que a subsidiariedade como princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas (BARACHO, 1997, p. 92). Na realidade, trata-se de um princípio geral para o Direito Ambiental, e não específico da matéria dos recursos hídricos; no entanto, os recursos hídricos alcançaram importância maior com relação aos outros recursos naturais e, por conta disso, implica uma descrição à parte dentro do meio ambiente.

Em termos práticos, o princípio da subsidiariedade é aquele cuja autonomia de níveis de governo possam exercê-la sem que, contudo, desconsidere o alcance de exercício de poder das demais esferas administrativas. Por mais que haja a descentralização de exercício de poder da esfera maior para a esfera menor, cujo discurso é sempre o de delegar poderes para os níveis onde se dá a participação da comunidade, da facilidade de diagnosticar os problemas e apontar soluções, não obstarão, entretanto, as influências e até mesmo as ingerências dos níveis superiores, tendo em vista a cooperação dos três entes federados – União, Estados e Municípios. Na verdade, será o caso concreto que irá regularizar a atuação e a aplicação da lei que melhor respeite o meio ambiente, desde que também se respeite a autonomia administrativa e política de cada ente da Federação, consoante os ditames constitucionais.

Segundo a ordem constitucional brasileira, leis de níveis federativos superiores não estão, juridicamente, autorizadas a “dar ordens administrativas” aos órgãos dos entes estatais inferiores. Por isso, muitas leis prevêm uma integração dos estados e municípios brasileiros a “sistemas” administrativos *nacionais* (de Educação, de Trânsito, de Saneamento, do Meio Ambiente, de Armas) ou dos municípios a sistemas *estaduais* (KRELL, 2004, p. 105). Através desses “sistemas”<sup>9</sup>, nada impedirá que a atuação administrativa se dê em conjunto, pois assim, subentende-se uma fiscalização conjunta mediante convênios e consórcios institucionais.

Assim, um subsidia o outro, num constante fluxo em que se evite o conflito de competências e a suposição de decisão de um sobre o outro. Por esta razão, iremos agora expor o estudo das competências constitucionais dos três níveis de governo.

### **3.3 Competências constitucionais sobre Recursos Hídricos**

Primeiramente, iremos diferenciar quais as hipóteses que ensejam competências. Este assunto é de extrema importância porque, além de ser fonte de muitas polêmicas jurídicas, cabe ao ente da federação em qualquer nível – União, Estados, Municípios, de acordo com a Carta Federal, zelar por um bem que esteja sob a sua salvaguarda e proteção, seja legislando a seu respeito, seja exercendo atividade estatal própria. Estas competências provêm diretamente e unicamente da Constituição Federal de 1988. Então, caso a Carta Magna, por exemplo, impõe aos Estados a proteção sobre os rios considerados sob o seu domínio e responsabilidade, é mais do que pertinente incumbir aos Estados de competências administrativas, segundo a ordem jurídica, a fim de exercer aquilo que lhe fora incumbido, ou seja, exercer poder de polícia.

Tais considerações prévias são esclarecedoras e devem ser levadas em conta, pois segundo Krell (2004, p. 94):

---

<sup>9</sup> Apesar da Constituição Federal de 1988 se referir à competência da União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (art. 21, XIX) e o Sistema Único de Saúde – SUS (art. 200), os únicos previstos pela Lei Maior, não significa que a União, no âmbito desses sistemas, poderá prescrever regras sobre competências e as formas de organização administrativa dos órgãos estaduais e municipais deles participantes (KRELL, 2004 p. 106).

Sob o regime da Constituição de 1967/69, a competência *administrativa* resultava direta e necessariamente da respectiva competência *legislativa*. Portanto, uma Administração não podia agir para executar as normas de uma outra esfera política. Por outro lado, nenhum estado-membro poderia, por exemplo, prescrever aos seus municípios o procedimento administrativo observarem seus atos. Segundo a teoria dominante no Brasil, tal regulamentação iria abusar das prefeituras, reduzidas a “intermediários burocráticos”.

Tomemos como exemplo os corpos d’águas, em virtude de serem esses o nosso objeto maior de preocupação. A Constituição Federal conferiu ao domínio da União os seguintes bens: lagos, rios, e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais (art. 20, inciso III); e incluiu entre os bens dos Estados: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (art. 26, inciso I). Explica Fiorillo (1997, p. 275) que, o que deve ser verificado concretamente é se o referido recurso natural agredido é de administração (domínio eminente) do Estado federado (art. 26, I) ou da União (art. 20, III), devendo haver prévia consulta ao texto constitucional, para saber qual destes entes deveria e qual poderia aplicar *v.g.*, as respectivas sanções administrativas decorrentes de alguma infração às normas legais.

Na divisão dos “bens-água”, o constituinte conseguiu ser mais claro, dividindo nitidamente o domínio para cada entidade estatal, excluindo deliberadamente os Municípios dessa matéria. Com relação à competência para legislar, o mesmo não acontece. Isso porque ao instituir incumbências legislativas a cada um dos entes políticos, o constituinte utiliza termos gerais, englobando as águas sob o jugo do legislador federal, estadual, e também do municipal (quando inclui sob sua responsabilidade o dever de legislar sobre assunto de *interesse local* ou para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, art. 30, I e II). O art. 22, inciso IV, da CF/88, estatui competência legislativa privativa da União, porém delegável aos Estados sobre águas; o art. 24, VI, prescreve a competência legislativa concorrente sobre recursos naturais e poluição (o que inclui a água), e inciso VIII a

competência para impor responsabilidade sobre dano ao meio ambiente (também se inclui a água).

Nesse diapasão, as normas de emissão de efluentes, tanto públicos como privados, podem ser estabelecidas tanto pela área federal, como estadual e municipal concorrentemente. Entretanto, Machado (1994, p. 50) esclarece que a normatividade dos Estados-membros sobre a água fica dependente do que dispuser a lei federal sobre a definição dos padrões de qualidade da água e os critérios de classificação das águas dos rios, lagos, lagoas, etc. Os Estados não podem estabelecer condições diferentes para cada classe de água, nem inovar no que concerne ao sistema de classificação, nem sobre os critérios de uso, pois devem respeitar as normas gerais editadas pela União, embora possam atuar dentro de suas especificidades de domínio estadual. Corroborando também com este raciocínio Musetti (2001, p. 52) quando diz que qualquer tentativa estadual ou municipal em tornar menos rigorosa a definição de poluição (perfeitamente cabível a poluição aquática, por ser de competência concorrente) contida na Lei nº 6.938/81, é ilegal e inconstitucional.

Os Estados e Municípios têm o direito de suplementar as regras de controle da poluição hídrica que a União já estiver feito, *no sentido de exigir mais – e nunca menos* – do que a regra federal. Quando a área federal se mantiver omissa, os Estados, atendendo às suas peculiaridades, podem tomar a iniciativa e estabelecer normas de proteção das águas (art. 24, § 3º, da CF/88) (MUSETTI, 2001, p. 79-80).

A estrutura das normas gerais pertence ao Poder legiferante da União, sem entrar em detalhes ou minúcias, que são da competência dos Estados e do Distrito Federal, ao legislarem a respeito de suas especificidades. Como afirma Ferreira (1990, p. 96): “é, porém, por vezes, difícil delimitar a medida paramétrica correta do entendimento do que seja norma geral, para evitar o conflito de legislações federal, estadual e distrital”. Lembrando a lição de Gomes (2001, p. 39), “dizem-se comuns ou gerais as leis que regulam, em toda a sua amplitude, determinadas relações sistematizadas. Não importa o âmbito territorial onde vigoram”.

A competência privativa da União no art. 22 é para editar normas gerais. Não é, porém, porque não consta na competência comum, que Estados e Distrito Federal não podem legislar suplementarmente sobre esses assuntos. Podem e é de sua

competência fazê-lo, pois que, nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados, e isso abrange não apenas normas gerais referidas no § 1º, desse mesmo artigo, no tocante à matéria neste relacionada, mas também às normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar supletiva) dos Estados (SILVA, 2001, p. 447).

Contudo, o maior problema é com relação aos limites da competência constitucional administrativa da União, dos Estados e dos Municípios. Tendo em vista que os órgãos regionais e locais não possuem uma estrutura adequada, ou terminam por não exercer suas relevantes funções, faz com que ocorra a atuação, nem sempre devida, do ente federal, criando-se o problema de choque de portarias e resoluções, principalmente na área ambiental, tão amplamente tratada enquanto Sistema integrado de articulação entre todos os entes federados. Resoluções e Portarias, como bem ressalta Mello (1981, p. 103), “sujeitam-se aos mesmos limites que cerceiam o regulamento, pois, são atos de menor envergadura jurídica que a Lei”. No entanto, eventualmente, tal limitação pode não ser observada.

A atuação, por exemplo, da União pode servir ou deservir. No caso do SISNAMA, visto no primeiro capítulo, fora idealizado como forma de articular todos os entes dos três níveis de governo na proteção e defesa conjunta do meio ambiente e fazer com que os entes inferiores, sejam os Estados, DF e municípios em relação à União, sejam os municípios em relação aos Estados, apliquem a norma superior, já que pelo fato de terem autonomia jurídica e administrativa não são obrigados a obedecer leis que não tenham origem da sua esfera de poder.

Krell (2004, p. 97) é categórico quando bem ministra:

É evidente que o art. 23 regulamenta a competência *material*, a qual abrange a realização de medidas administrativas e diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, bem como à tomada de providências para a sua realização. Com isso, a Constituição brasileira pela primeira vez atribuiu separadamente competências administrativas que eram antes automaticamente incluídas nas competências legislativas correspondentes.

A existência de dois domínios para os recursos hídricos cria uma situação algo peculiar, que é o fato de várias bacias somente terem mananciais de domínio estadual, submetendo-se, portanto, à organização administrativa do Estado a que pertencem. Ora, como os Estados têm autonomia administrativa, os comitês de bacia cujos mananciais sejam inteiramente de um certo Estado terão que seguir os formatos estruturais definidos por esses Estados. Embora tenha tudo para dificultar a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNRH, essa circunstância tem sido, desde a promulgação da Constituição de 1988, um fator de estímulo à articulação das duas esferas de poder executivo.

É importante assinalar que, se a bacia com todos os mananciais estaduais não for tributária de um rio de domínio da União, ela estará subordinada aos dispositivos legais daquele Estado, que é autônomo para se organizar administrativamente. Mas, quanto às normas gerais da legislação federal, mesmo essas bacias de mananciais inteiramente estaduais deverão segui-las. Aí está a verdadeira grandeza do desafio de administrar os recursos hídricos do País, enfatizam Carrera-Fernandez e Garrido (2002, p. 47), pois os dois domínios implicam a necessidade de harmonia entre os poderes executivos federal e estaduais.

Assim, iremos abordar ainda neste capítulo os detalhes mais importantes da Lei nacional de gerenciamento de recursos hídricos, para depois trabalhar a Lei estadual e conseqüentemente o CERH/AL.

### **3.4 A Lei Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos: Política Nacional dos Recursos Hídricos**

Inicialmente, tomando emprestada uma definição de Bourlon e Berthon (*apud* DANTAS, 2005, p. 294-295) uma *política* é um conjunto de ações teleologicamente organizadas, as quais visam realizar fins previamente eleitos, públicos ou privados, fundando-se em quatro elementos básicos: a construção de um *sistema administrativo*, baseado na distribuição das diversas funções complementares, inclusive jurisdicionais; o *planejamento* das intervenções, compreendendo diagnóstico, a fixação de diretrizes e programas, com um caráter prospectivo; a

criação de um sistema de *financiamento* capaz de garantir sua viabilidade econômica a longo prazo e, finalmente, os instrumentos para a *execução* desses programas, diretamente ou por terceiros e, neste último caso, os modos de delegação admitidos.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos nasce dentro dessa perspectiva. Ela possui guarida não apenas na Lei específica que a instituiu (Lei nº 9.433/97), mas apóia-se também na Lei federal nº 6.938/81, pelo fato de ser parte integrante da Política do Meio Ambiente, embora a sobreposição de uma política sobre a outra venha causar problemas. Atesta Caubet (2005, p. 159) que “promover a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, consoante art. 30, inciso IV da Lei nº 9.433/97, exigia que se atribuísse a gestão das águas aos órgãos competentes para os assuntos do meio ambiente”. E completa, “a decisão de não realizar a gestão dos recursos hídricos segundo esse requisito foi uma opção deliberada, com o claro objetivo de não privilegiar perspectivas de natureza ambiental para os usos da água”.

Além de adotar os princípios consagrados acima expostos, a Política Nacional impõe, de certo modo, coerência política para os Estados, e para isso, a articulação do planejamento nacional com todo o sistema.

A palavra *sistema* significa conjunto de partes coordenadas entre si; conjunto de partes similares; combinação de partes de modo que concorram para um certo resultado; conjunto de partes unidas por alguma forma de interação ou dependência. A consideração de um sistema envolve um caráter de todo e neste reconhecimento podem auxiliar: a) identificação de relação entre as partes componentes; b) a localização de um padrão que rege as conexões encontradas; c) encarando-se o todo com a percepção de uma finalidade (FREITAS, 2001, p. 56). (Grifos nossos)

Assim, tanto a União quanto os Estados perseguem o mesmo fim ao considerar a parceria federativa que nestes casos é imprescindível para um melhor planejamento, intervenção e até mesmo execuções conjuntas sobre os recursos hídricos nacionais.

Partindo dos fundamentos da Política, assevera o art. 1º, I, da Lei nº 9.433/97, que a água é um bem de domínio público. Conforme discussão incipiente anterior, não há mais a possibilidade de alguém se apropriar de água. Mesmo assim, a lei incorre em erro ao estabelecer que a água é um bem de domínio público. Diversos

autores sublinham que a água possui natureza jurídica muito peculiar: nem de domínio público exclusivo, nem suscetível de qualquer tipo de apropriação privada.

Fiorillo (1997, p. 104) alega que “a água é um bem tipicamente ambiental, sendo, portanto, de uso comum do povo, e, em conformidade com a Lei 8.078/90 - CDC (art. 81, parágrafo único, inciso I), *bem difuso*”. Dessa forma, o art. 1º, I, encontra-se em total desarmonia com o texto Constitucional, não encontrando neste qualquer suporte de validade.

Entretanto, esse assunto apresenta dimensões provisoriamente insolúveis. É o próprio corpo da lei que deveria dizer a natureza do bem água ou do bem recursos hídricos, sem recorrer a uma ficção jurídica incoerente. Por mais que se queira afirmar que a água não é elemento suscetível de direito real de propriedade, a natureza das operações realizadas pela outorga tem a consequência inevitável de entregar a propriedade da água ao beneficiário do direito de uso. Quando se trata de uso consuntivo, por mais que se afirme que é um direito de uso que foi atribuído, o que se transferiu foi o próprio elemento objeto de direito. A água consumida não volta (CAUBET, 2005, p. 144). Eis aí a principal crítica dessa legislação: o Estado lança mão do instrumento normativo para legalizar a privatização do “setor” de recursos hídricos no país.

Porém, a outorga, ou melhor, a prioridade para outorgar direitos de uso de recursos hídricos dependerá daquilo que estiver estipulado nos Planos nacional (arts. 7º, VIII, e 13, da Lei nº 9.433/97) e estaduais. Estes planos diretores visam dar direção às ações dos órgãos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos, servindo de fundamento para tais atuações, orientando a implementação da Política (art. 6º), ao longo prazo (art. 7º). Vale ressaltar que esses planos não possuem caráter obrigatório, apenas indicativo, sendo, portanto, flexíveis seja em relação ao cumprimento de seu conteúdo, seja em relação aos prazos.

É notável por ilícito, face à redação do art. 13 da Lei nº 9.433/97, que a outorga de direitos de usos das águas tenha sido iniciada sem que existissem prévios planejamentos, debatidos e aprovados nas instâncias competentes, que são os Comitês de Bacias. Atualmente, a ANA defere centenas de pedidos de outorga de uso, sem que tenham sido definidas as “prioridades para outorga” (CAUBET, 2005,

p. 162). Não obstante o aprofundamento a respeito dos Planos, abordaremos agora os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

### **3.5 Dos Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos**

Dispõe o art. 5º, da Lei nº 9.433/97, que são instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I – os Planos de Recursos Hídricos;
- II – o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III – a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV – a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V – a compensação a municípios (acabou sendo vetada do texto da lei);
- VI – o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos.

#### **3.5.1 Plano Nacional de Recursos Hídricos**

A elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) é de responsabilidade da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (MMA), contudo, a sua aprovação é do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme art. 35, IX, da Lei nº 9.433/97.

O Plano possui uma natureza jurídica de ato administrativo complexo que tem por finalidade inventariar os haveres hídricos e diagnosticar a capacidade hídrica do país, avaliando a sua quantidade e qualidade. Dentre os problemas existentes, avaliam-se: a escassez de água; poluição de mananciais; desperdício hídrico; ocupação irregular do solo; enchentes e inundações; estrutura de abastecimento e saneamento; as atividades sócio-econômicas correlatas; os critérios de outorga de uso de direito de recursos hídricos; etc. O PNRH foi estruturado em cinco volumes: 1 - visão nacional; 2 - bacias e regiões hidrográficas; 3 - áreas especiais; 4 - programas nacionais, programas regionais e adequação da base legal e institucional; e por fim, 5 - resumo executivo, tendo levado três anos de discussão. Sua aprovação, porém, deu-se no dia 30 de janeiro de 2006 por unanimidade no CNRH, levando-se em conta também fatores econômicos, sociais e culturais, sendo o Brasil um dos poucos países

do mundo a elaborar um Plano integrado de recursos hídricos, e o único da América Latina<sup>10</sup>.

Já a elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica federal é da responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA), devendo ser aprovado, sucedaneamente, pelo respectivo Comitê de Bacia. Assim, o CNRH não é competente para aprovar ou desaprovar os Planos de Bacia e Planos Estaduais. Suas competências são, dentre tantas outras, acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; e estabelecer critérios gerais e prioridades para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e diretrizes e critérios para a cobrança por seu uso (art. 35, incisos IX e X).

Mas, diante da necessidade de haver uma certa, ou mínima, coerência entre os Planos elaborados nos diferentes níveis administrativos e de diferentes Comitês de Bacias, o CNRH baixou uma Resolução, a de nº 17, de 29.05.2001 (Anexo nº 1), que estabelece diretrizes e critérios gerais complementares na elaboração desses Planos.

### **3.5.2 Enquadramento dos corpos de água em classes**

Em termos objetivos, o enquadramento é capaz de assegurar às águas o nível de qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas. Como conseqüência direta deste objetivo, o enquadramento permite a diminuição dos custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes. Antes da sua revogação, a Resolução nº 20/86 do CONAMA estabelecia os critérios de balneabilidade, os corpos d'água brasileiros, sem distinção entre águas superficiais e subterrâneas (estas gerais, pois são de domínio dos Estados), dividindo em nove classes, sendo cinco integrantes do grupo das águas doces, duas pertencendo do grupo das águas salinas e outras duas, ao grupo das águas salobras.

Cada uma dessas classes estava relacionada a restrições específicas para distintos tipos de uso (CARRERA-FERNANDEZ e GARRIDO, 2002, p. 114). Em 17 de março de 2005, a Res. nº 20/86 foi substituída pela Resolução nº 357 (Anexo nº 2), também do CONAMA em que divide-se agora em 13 classes de água, de

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://pnrh.cnrh-srh.gov.br>

acordo com os usos a que se destinam. Todos os outros instrumentos de gestão de recursos hídricos, tais como a outorga e a cobrança, os termos de ajustamento de conduta, licenciamento ambiental e controle de poluição deverão se ater às metas desta Resolução.

Vale ressaltar, também, que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução de nº 12/2000 (Anexo nº 3), regulou amiúde as regras de propositura de enquadramento de corpos de água pelas Agências de Água aos seus respectivos Comitês de Bacia, com base nas respectivas legislações de recursos hídricos e ambiental, e nesta resolução e a do CONAMA *supra*; bem como os procedimentos para o enquadramento, que, diga-se de passagem, deverão ser desenvolvidos em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia e os Planos de Recursos Hídricos Estadual ou Distrital, Regional e Nacional, dentre outros.

### **3.5.3 Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos**

A outorga, a princípio, não implica alienação das águas, mas sim, o simples direito de seu uso. O seu objetivo é manter o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, além de assegurar, ao mesmo tempo, o direito ao assegurado. Este é o argumento mais utilizado por aqueles que defenderam a outorga desde a elaboração da Carta Magna em 1988.

Há dois tipos de outorga, segundo resume Dantas (2005, p. 305): a outorga preventiva (art. 6º da Lei nº 9.984/00), emitida pela Agência Nacional de Águas para declarar a disponibilidade dos recursos para usos específicos, fixada segundo cada classe, destina-se a reservar a vazão passível de outorga pelo prazo de até três anos, possibilitando aos investidores o planejamento daqueles empreendimentos que necessitam de água, desde que mantida a navegabilidade para transportes aquaviários, não conferindo direitos de uso; e a outorga prevista pela Lei nº 9.433/97, que confere o direito de uso privativo ao outorgado pelo prazo de até trinta e cinco anos, renovável, variando segundo a natureza e o porte do empreendimento e o período de retorno do investimento, como dispõe o art. 16 da Lei nº 9.433/97.

Os principais efeitos da outorga são permitir o consumo da água e/ou a poluição. Mas além do problema de que a água outorgada, consumida ou poluída, não volta mais ao meio e nem ao estado bruto, surge uma outra questão de se saber qual a natureza jurídica da outorga. Sendo ela um ato administrativo definitivo e vinculado<sup>11</sup>, a outorga gera direito subjetivo, podendo o outorgado mover ação, em que se assenta o seu direito, para assegurar e garantir o seu direito de continuar a usar aquele corpo de água, conforme as condições no momento que lhe foram deferidas pelo instrumento de outorga. Ao contrário, sendo a outorga um ato administrativo precário e discricionário, o outorgante poderá revogá-la ou revisá-la a qualquer momento e por qualquer motivo, *ad nutum*. A rigor, a Lei prevê vários motivos ensejadores de suspensão da outorga (art. 15, I a VI). Não há, aí, direito à indenização, sequer por lucro cessante.

No âmbito federal, a outorga será dada pela ANA, nos casos de corpos de água de domínio da União (Lei nº 9.984/00, art. 4º, IV), a concessão pode ser delegada aos órgãos estaduais mediante convênio. O CNRH estabeleceu critérios para outorga através da Resolução de nº 16/2001 (Anexo nº 4), onde regulamenta o texto do art. 15 da Lei nº 9.433/97, em seu art. 24, quando diz:

a outorga de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa pela autoridade outorgante, parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, sem qualquer direito de indenização ao usuário, nas seguintes circunstâncias:

- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;
- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de se atender a usos prioritários de interesse coletivo para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água, e;

---

<sup>11</sup> Mesmo ainda prevalecendo em muitos manuais do Direito Administrativo brasileiro a distinção rígida entre atos administrativos *vinculados*, definidos como aqueles atos para os quais “a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização, deixando os preceitos legais para o órgão nenhuma liberdade de decisão”, e atos administrativos *discricionários*, que “a Administração pode praticar com liberdade de escolha do seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização” (MEIRELLES, 1996, p. 143s), o ato administrativo *vinculado* não possui uma natureza diferente do ato *discricionário*, sendo a diferença no grau de liberdade de decisão concedida pelo legislador *quantitativa, mas não qualitativa*. A decisão administrativa oscila entre os pólos da plena vinculação e da plena discricionariedade. Esses extremos, no entanto, quase não existem na prática; a intensidade vinculatoria depende da densidade mandamental dos diferentes tipos de termos lingüísticos utilizados pela respectiva lei (KRELL, 2004, p. 22-23).

VII - indeferimento ou cassação da licença ambiental. Sempre mediante estudo prévio que fundamente o ato de suspensão.

Com relação às categorias de usuários que a lei contempla, para efeito de outorga, podemos citar aqueles que derivem ou captem água de mananciais, superficiais ou subterrâneas, seja para o consumo final, seja para utilizá-lo como insumo do processo produtivo; usos de cursos d'água para diluir e transportar efluentes líquidos e gasosos, tratados ou não; os aproveitamentos hidroelétricos, dentre outros. Excetuam-se da necessidade de outorga quando o uso dos recursos hídricos for para atender as necessidades de pequenos núcleos populacionais dispersos no meio rural, tais como derivações, captações, lançamentos de efluentes e acumulações considerados insignificantes. Segundo diretrizes estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos de Bacia, aprovados pelos respectivos Comitês, estarão sujeitos a outorga as prioridades contidas nestes planos, de acordo com os arts. 16 e 18 da Lei federal e art. 55, VIII da Lei estadual.

#### **3.5.4 Cobrança pelo uso da água**

São do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica as decisões sobre quanto será cobrado, como será o procedimento de cobrança, quanto e onde os recursos serão aplicados e quem irá pagar. Os recursos da cobrança deverão ser prioritariamente aplicados na Bacia Hidrográfica onde ocorrer a arrecadação. Os valores a serem cobrados, sugeridos pelos Comitês de Bacia, deverão ser submetidos ao respectivo CERH ou no CNRH, de acordo com o domínio do corpo d'água em questão, para validação. A ANA implementa tal política em articulação com os Comitês da Bacia. A Lei Federal delega aos consórcios de municípios e associações intermunicipais a função de Agência por prazo determinado, caso esta não tenha ainda sido criada (art. 51, da Lei nº 9.433/97). Isto é muito importante, pois permite construir gradualmente o sistema de gestão e a cobrança, de forma totalmente descentralizada. Nada impede, entretanto, que mesmo com a existência das Agências de Água dos CBH Federais, elas não possam celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências, dentre delas a efetuação da cobrança (art. 43, inciso VII, da mesma Lei).

O antigo Código Civil (1916) já acalantava no seu art. 68 que: “o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem”. Não mudando na redação dada pelo novo Código de 2002, art. 103, “o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”. Da mesma maneira, o Código das Águas (1934), quando trata do aproveitamento das águas públicas, não diferencia o que estatuem os dispositivos anteriores (art. 36, § 2º), permitindo a todos usar quaisquer águas públicas, conformando-se com os regulamentos administrativos.

A presença da cobrança também se faz na legislação esparsa, como podemos citar a Lei nº 6.662/79 que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, art 21: a utilização de águas públicas, para fins de irrigação e atividades decorrentes, dependerá de remuneração a ser fixada de acordo com a sistemática estabelecida em regulamento; da mesma forma a Lei nº 9.433/97, arts. 19 a 21, estabelecendo objetivos, critérios de fixação de valores, e como esses valores arrecadados serão aplicados.

Interessante frisar aqui os objetivos pelos quais a cobrança se fundamenta. O art. 19, I, da lei em questão, diz em outras palavras que a cobrança serve para reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor (*sic*). O que seria “real valor” e como se faz essa indicação, são perguntas, no mínimo, difíceis de serem respondidas. Mesmo porque, no inciso II do mesmo artigo, o incentivo a racionalização do uso da água satisfaria a necessidade para fundamentar a cobrança, além de caracterizar essa contraprestação de um caráter mais altruístico. Esclarece Caubet (2005, p. 175)

Incentivar a racionalização do uso da água certamente não passa pelo fato de institucionalizar a cobrança como primeira ação operacional, sem que existam outras ações, no mínimo compatíveis e combinadas, de políticas públicas tão essenciais como: institucionalização de processos adequados de educação ambiental e de formação ou reforma de hábitos sociais; luta contra os desperdícios; incentivos e investimentos em descobertas de processos ou procedimentos de racionalização, discussão democrática de valores essenciais de nossa sociedade; institucionalização de um corpo administrativo competente, sob a égide de instâncias políticas praticando os requisitos da gestão democrática e, condição *sine qua non*: criação de uma ação e de uma polícia administrativas eficientes nas modalidades de dissuasão, fiscalização e repressão efetiva.

Tal cobrança se afirma nos princípios da economicidade e do usuário-pagador. Usuários, para a lei federal, são, na verdade, os outorgados, conforme o raciocínio expresso no art. 44, II, da Lei federal, cominado com o art. 14, *caput*, e inciso I, da Resolução n° 05/2000 do CNRH (Anexo n° 5):

os usos sujeitos à outorga serão classificados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em conformidade com a vocação da bacia hidrográfica, entre os seguintes setores usuários:

- a) abastecimento urbano, inclusive diluição de efluentes urbanos;
  - b) indústria, captação e diluição de efluentes industriais;
  - c) irrigação e uso agropecuário;
  - d) hidroeletricidade;
  - e) hidroviário;
  - f) pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos;
- inciso I - cada usuário da água será classificado em um dos setores relacionados nas alíneas “a” a “f”, deste artigo.

Já a lei estadual especifica quem são os usuários para efeito desta lei, como veremos mais adiante. A cobrança foi regulamentada pela Resolução n° 48, de 21.03.2005, do CNRH (Anexo n° 6), que estipulou critérios gerais para a cobrança para uso dos recursos hídricos.

Outro problema a respeito da cobrança é a sua polêmica natureza jurídica; entretanto, não é do nosso interesse aprofundar essa questão aqui, mesmo porque a caracterização da cobrança em *taxa* ou *preço* é um tema não pacífico, envolvendo um grande número de opiniões. Assim, há quem afirme que a natureza jurídica de taxa ou de preço variará segundo o regime jurídico ao qual se submeterá a contraprestação. Ademais, na concordância de ser taxa a cobrança em questão, deve-se considerar os limites constitucionais ao poder de tributar por parte do Poder Público. Sendo taxa, o Executivo não poderá tributar sem observar as limitações a ele impostas, consubstanciadas em princípios do Direito Tributário.

Dantas (2005, pp. 308-309) entende que a cobrança possui natureza jurídica de preço público. Tal distinção tem natureza prática, pois, considerando a cobrança como preço e não taxa, a subtraímos ao Direito Tributário e, conseqüentemente, das limitações do poder de tributar, como os princípios da anterioridade, da anualidade e da legalidade, além da observância da capacidade contributiva dos usuários, dentre outros princípios, que caracterizam tal regime. Além disso, afastam-se as polêmicas

quanto à interpretação do art. 150, VI, *a*, da Carta de 1988, para possibilitar a cobrança dos municípios pela derivação para abastecimento público ou pelos despejos sanitários, por exemplo. Assim, temos a possibilidade de cobrança entre as pessoas de Direito Público, sem que exista nenhuma violação à imunidade recíproca prevista na Carta Magna.

E, tratando-se de preço, entendido como estimativa pecuniária de certo bem, podemos vinculá-lo prioritariamente à Bacia, ou deslocar sua aplicação para projetos e programas de interesse do Sistema de Gerenciamento, ainda que em Bacias diferentes, o que seria impossível com taxas, devido à sua natureza tributária, a qual impõe a vinculação dos valores arrecadados ao custeio do serviço. Ou seja, o dinheiro arrecadado, sendo taxa, seria para custear o serviço prestado tão somente (DANTAS, 2005, p. 309).

### **3.5.5 Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos – SNIRH**

Corolário dos princípios da publicidade dos atos da Administração Pública e, da informação e participação, que induzem à presença da participação social, o Sistema Nacional de Informação dos Recursos Hídricos visa atender o mandamento constitucional de ofertar à sociedade as informações e integrá-las entre os Poderes Públicos constituídos.

Estes princípios têm, conforme vimos antes, amparo constitucional consoante o art. 5º, XIV e XXXIII, c/c o art 225, VI, da CF/88, juntamente com a Lei nº 6.938/81. A Lei das Águas prevê expressamente, no art. 5º, VI, e art. 26, III, o direito de acesso aos dados e informações. Seus princípios básicos são (art. 26): a descentralização da obtenção e produção dos dados (I), a coordenação unificada do sistema (II), o acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade (III).

Acontece que até que ponto a implementação e a efetividade dessas exigências legais se realizam? Caubet (2005, p. 177) novamente questiona:

O Estado deverá garantir o acesso aos dados disponíveis em bancos de dados particulares ou privados, desde que relativos aos recursos hídricos? As entidades privadas que vierem a adquirir bancos de dados outrora públicos, em processos de privatização de obras de abastecimento ou de saneamento, deverão deixar os dados adquiridos à

disposição do público? Essa obrigação existirá em função dessa única disposição legal? As questões que envolvem recursos hídricos serão *ipso facto* consideradas como também dependentes do regime jurídico estabelecido pela Lei nº 10.650/03, *supra*, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama?

Estas são algumas das questões que colocam em dúvida mais uma vez a efetividade do presente diploma legal.

A Lei nº 9.984/2000, que criou a ANA, a incumbiu a tarefa de organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos. Os dispositivos legais referentes ao SNIRH foram regulamentados pela Resolução nº 13/2000 do CNRH (Anexo nº 7), onde, em seu art. 1º, atesta à ANA a coordenação junto aos órgãos e entidades federais, cujas atribuições ou competências estejam relacionadas com a gestão de recursos hídricos, mediante acordos e convênios, visando promover a gestão integrada das águas e em especial a produção, consolidação, organização e disponibilização à sociedade das informações e ações referentes: a) à rede hidrométrica nacional e às atividades de hidrologia relacionadas com o aproveitamento de recursos hídricos; b) aos sistemas de avaliação e outorga dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, em todo território nacional; c) aos sistemas de avaliação e concessão das águas minerais; d) aos sistemas de coleta de dados da Rede Nacional de Meteorologia; e) aos sistemas de informações dos setores usuários; f) ao sistema nacional de informações sobre meio ambiente; g) ao sistema de informações sobre gerenciamento costeiro; h) aos sistemas de informações sobre saúde; i) a projetos e pesquisas relacionados com recursos hídricos; e j) a outros sistemas de informações relacionados à gestão de recursos hídricos.

Em relação aos objetivos, o art. 27 da Lei federal confirma as afirmações dos princípios enumerados no artigo precedente: o fornecimento de subsídios para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (inciso III) é o principal deles.

### **3.5.6 Outros instrumentos: padrões ambientais, criação de áreas protegidas, avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental e, sanções administrativas**

Alguns desses instrumentos já foram abordadas. Afim de não ser repetitivo, faremos apenas breves considerações.

A competência para estabelecer padrões *qualitativos* mínimos para os recursos hídricos pertence à União (o art. 22, IV, da CF/88), cabendo ao CONAMA fixá-los, como efetivamente fez através da Resolução nº 20/86, revogada pela Resolução nº 357/2005. Os Estados-membros não podem, por isso, alterar a classificação acima exposta, cabendo-lhes tão-somente realizar o enquadramento com base nesse mínimo qualitativo fixado para cada uso.

No que concerne aos padrões *quantitativos* de concentração e emissão de afluentes, por se tratar de medidas diretas de combate à poluição (competência concorrente), entendemos que também os Estados, o Distrito Federal e os municípios (havendo interesse local) têm atribuição para fixá-los, acrescentando outros parâmetros ou tornando mais restritos aqueles estabelecidos na Resolução nº 357/2005, em atenção às características e condições de cada bacia hidrográfica, cuja peculiaridade autoriza uma normatização particular (DANTAS, 2005, p. 312).

As pessoas físicas e jurídicas, de Direito Público ou Privado, são administrativa, civil (responsabilidade objetiva, em se tratando de bens ambientais) e penalmente responsáveis pelas condutas lesivas à administração dos recursos hídricos, ou pela poluição desses, como dispõem as Leis nº 6.938/81, 9.433/97 e 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais).

No que concerne aos recursos hídricos, as sanções administrativas cabíveis encontram seu fundamento no art. 49 da Lei nº 9.433/97, que tipifica as condutas ilícitas, podendo citar como exemplos a utilização dos recursos hídricos sem a devida outorga, ou em contrariedade à outorga concedida. No seu art. 50, prevê-se a existência de quatro penalidades administrativas: advertência, embargo provisório, embargo definitivo e multa, cujo *quantum* será fixado discricionariamente pela autoridade competente a qual, contudo, não foi apontada expressamente pela Lei *in casu* e nem mesmo pela Lei nº 9.984/00. Presume-se que este órgão seja a ANA, em

virtude de sua competência para conceder e fiscalizar o cumprimento das outorgas. Quanto à competência recursal, não há previsão legal (DANTAS, 2005, p. 314).

### **3.6 Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH**

Previsto na Constituição Brasileira, em seu art. 20, foi criado pela Lei das Águas o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O Gerenciamento de Recursos Hídricos possui caráter público. Isso é importante ressaltar tendo em vista que se trata de um bem público de uso comum. Gerenciar significa planejar, dirigir, controlar e prestar consultoria. Assevera Dantas (2005, p. 316)

A principal característica dessa política de gerenciamento é ser *pública* – não só por versar sobre a água, um bem de uso comum do povo, mas por ser criada, implementada e executada por órgãos e entes da Administração (art. 29 da Lei nº 9.433/97), embora a cooperação dos setores privados da Economia e a participação dos cidadãos no processo decisório constituam um seu fundamento, dentro de um ideal de descentralização, e, acrescentaria também, de participação efetiva e compromissada.

As atividades do gerenciamento compreendendo o planejamento, direção, controle e consultoria, serão desenvolvidas pelo Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), através de conjunto despersonalizado de órgãos administrativos colegiados, formados por entes públicos e privados, dispostos hierarquicamente, os quais exercerão simultaneamente competências deliberativas, consultivas, executivas e decisórias, determinadas pela Lei nº 9.433/97, a serem detalhadas em seu Regulamento.

Segundo o art. 32 da Lei nº 9.433/97, o Sistema tem por objetivo de coordenar a gestão integrada das águas (I); arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos (II); implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (III); planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos (IV); e promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos (V).

Já o art. 33, dispõe quais os órgãos integram o Sistema:

- I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH (tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998) e a Agência Nacional de Águas – ANA;
- II - os *Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados* e do Distrito Federal; (Grifos nossos)
- III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - os órgãos dos Poderes Públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e Municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- V - as Agências de Águas.

Note-se que as organizações civis de recursos hídricos não compõem, a primeira vista, a estrutura do SINGREH. O que para nós foi um grande equívoco do legislador. Nos arts. 47 e 48, da lei federal em tela, é que a lei faz referências a tais organizações, abrindo uma possibilidade delas se fazerem parte do SINGREH ao dizer que para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas (art. 48).

Diante das colocações dos principais aspectos e dos conceitos básicos necessários para uma melhor sistematização interpretativa da Lei Federal que regula e ordena o setor de recursos hídricos no país, iremos adentrar, ora doravante, nos aspectos legais e jurídicos da Lei Estadual, de nº 5.965/97, que disciplina o setor no Estado de Alagoas.

## CAPÍTULO IV – O GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM ALAGOAS

### 4.1 Apresentação

Começaremos este quarto capítulo com uma análise mais detalhada da Lei Estadual que implementou o Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos em Alagoas. Acontece, todavia, que antes mesmo do advento da legislação de nº 5.965/97, a Constituição do Estado de Alagoas, promulgada em 5 de outubro de 1989, previu a temática do meio ambiente no Capítulo V do Título V, intitulada “Da Ordem Social”, e, o que é melhor, avançou na proteção dos Recursos Hídricos, estipulando uma Seção à parte, especificando, assim, a matéria e alçando-a em nível de grande importância para o Poder Público estadual e para sociedade.

Fica patente na norma constitucional estadual a necessidade de colaboração da sociedade alagoana no trato e gestão do meio ambiente, quando estabelece o art. 217 o seguinte:

O Estado, *com a colaboração da comunidade*, promoverá a defesa e a preservação do meio ambiente, cumprindo-lhe, especificamente:

(...)

VIII – manter os recursos hídricos em condições de serem *desfrutados pela comunidade* e com características que favoreçam suas autodepurações, após verificação dos possíveis impactos ambientais; (Grifos nossos).

Esta colaboração, inscrita no *caput* do art. 217, requer também a participação, conforme pode-se absorver do segundo artigo da Carta alagoana de 1989, ao tratar sobre os princípios fundamentais que norteiam a condução da administração e dos cidadãos, como elenco de metas, finalidades, garantias, deveres a serem alcançados por esta unidade político-administrativa da República, vejamos:

Art. 2º. É finalidade do Estado de Alagoas, guardadas diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, promover o bem estar social, calcado nos princípios de liberdade democrática, igualdade jurídica, solidariedade e justiça, cumprindo-lhe, especificamente:

(...)

II – *garantir a participação da comunidade* na condução e no controle da administração pública, nas condições e pelos meios que a lei especificar. (Grifos nossos)

(...)

VIII – proteger o meio ambiente, zelando pela perenização dos processos ecológicos essenciais e pela conservação da diversidade e integridade das espécies.

Partindo da Constituição de Alagoas, a Lei estadual nº 5.965/97 é o diploma legal cuja finalidade é atender, além o mandamento constitucional federal de proteção dos recursos hídricos os quais lhe pertencem, conforme o art. 23 da CF/88<sup>12</sup>, também à determinação de preservar e proteger os bens hídricos do Estado. Os arts. 222 a 228, da CE/89, tratam exclusivamente a respeito dos recursos hídricos, impondo, direta e indiretamente, ao Executivo Estadual a elaboração de Lei específica para o assunto, o que foi feito após oito anos da promulgação da Constituição do Estado. Durante todo este tempo foi infringido o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Estadual, que obrigava o Poder Executivo a submeter à Assembléia Legislativa os projetos de lei sobre o Programa de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (inciso I) e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, previsto no art. 225, da CE/89 (inciso II), a partir da promulgação da Constituição, dentro de cento e oitenta dias e até trezentos e sessenta dias respectivamente.

Recapitulando o que fora explicado, sabemos que a União, a quem cabe privativamente legislar sobre águas (art. 22, IV, CF/88), autorizou os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (art. 26, parágrafo único, CF/88), mesmo porque não seria muito coerente atribuir aos Estados membros o domínio de *águas superficiais e subterrâneas* (como já vimos - art. 26, I) sem lhes reconhecer a competência para legislar, ainda que fosse apenas suplementarmente, sobre estas águas. Conforme já foi explicado, aos Estados competem proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI); legislar concorrentemente sobre a proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII).

---

<sup>12</sup> Quando preceitua que é de competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, registrarem, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, já que se incluem como bens dos Estados - art. 26, I, CF/88, *supra*.

Ademais, a Lei federal nº 9.433/97 dá ensejo a todos os entes da Federação o dever de promulgar uma lei específica sobre o assunto, embora muitos Estados já tivessem promulgado leis de recursos hídricos antes da União. Assim, a Lei nº 5.965/97 anda *pari passu* com o que dita a Lei federal, o texto da lei é similar, obviamente adequando termos e palavras referentes às particulares do ente federado. Os princípios e as diretrizes são as mesmas da norma federal, mesmo porque a Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos, na verdade, é nacional, assim como a sua filosofia e ideação são para todo o país.

Entretanto, a Lei estadual expande em alguns aspectos, indo mais além do que prescreve a lei federal. Podemos destacar os fundamentos da Política Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e a especificação das funções da água (natural, social e econômica). Além do mais, a Lei estadual fixa um conceito de Bacia Hidrográfica, Corpo d'água, e de Usuário, conforme o seu art. 1º, § 1º.

Elencaremos aqui as principais regulamentações advindas depois da Lei estadual nº 5.965/97, em ordem cronológica:

- Decreto nº 37.784/98 que regulamenta o CERH/AL (Anexo nº 8);
- Decreto nº 06/2001 que regulamenta a outorga de direito de uso (Anexo nº 9);
- Decreto nº 532/2003 que regulamenta o fundo estadual de recursos hídricos (Anexo nº 10); e
- Decreto nº 658/2003 que consolida o regimento interno do CERH/AL, que revogou o Decreto nº 37.784/98 nas partes que lhe são contrárias (Anexo nº 11).

A Lei Estadual de Recursos Hídricos está dividida em 5 Títulos, a saber: I - da Política Estadual de Recursos Hídricos; II - dos Instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos; III - do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos; IV - das Infrações e Penalidades; e V - das Disposições Gerais e Transitórias.

## 4.2 A Política Estadual de Recursos Hídricos

Segundo a Constituição do Estado, em seu art. 224, a Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios

- I - reconhecimento dos recursos hídricos como um instrumento indutor do desenvolvimento econômico e social do Estado;
- II - necessária compatibilização entre o plano estadual de recursos hídricos e o plano de desenvolvimento econômico do Estado, da União e dos Municípios;
- III - disciplinamento do uso da água segundo as peculiaridades de cada bacia hidrográfica e conforme as estratégias de atendimento ao desenvolvimento econômico-social;
- IV - aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas; adequação de recursos hídricos das regiões árida e semi-árida ao processo de desenvolvimento econômico e social local;
- V - estabelecimento de sistema de irrigação harmonizada com os programas de conservação do solo e da água.

Segundo o que diz a Lei Federal, os fundamentos, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos são similares com os da União, obviamente, contudo, focalizados dentro da realidade do Estado de Alagoas. A Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o controle do *uso da água* e de *sua utilização*, em quantidade, qualidade e regime satisfatórios, por seus *usuários atuais e futuros* (art. 1º, § 2º). No nosso entender, a lei estadual, ao contrário da lei federal, expõe explicitamente a quem deve assegurar o controle do uso da água de domínio estadual e sua utilização. Segundo o diploma legal alagoano, usuário é a pessoa física ou jurídica cuja ação ou omissão altere o regime, a quantidade ou a qualidade dos recursos hídricos ou o equilíbrio de seus ecossistemas (art. 1º, § 1º, III), ou seja, usuário é o agente econômico.

Na implementação da Política, compete ao Poder Executivo Estadual, dentre outras coisas, observar e pôr em prática a *legislação ambiental federal e estadual* de modo compatível e integrado com a Política e o Gerenciamento de Recursos Hídricos de domínio do Estado (art. 7º, VI). Com isso, fica clara a tão almejada “articulação” entre União e Estados, que no caso de recursos hídricos é nada mais do que a ratificação da política de privatização da água pelos entes federados.

#### **4.2.1 A Coordenação das Políticas de Recursos Hídricos no Estado de Alagoas**

Atualmente, a coordenação das Políticas de Recursos Hídricos em Alagoas fica a cargo da Secretaria Executiva do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais do Estado (SEMARHN), órgão vinculado diretamente ao Poder Executivo estadual. Antes, a Lei nº 5.965/97 previa como órgão coordenador da Política a Secretaria de Planejamento do Estado, o que fora revogado com o advento da Lei Delegada nº 1, de 8 de janeiro de 2003.

Além de coordenar o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (SEGIRH), a Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Alagoas (SEMARHN) também tem a competência de conceder outorga, implantar o Sistema Estadual de Informações, articular e integrar as suas respectivas políticas com as de âmbito regional e nacional, realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica, observar e por em prática a legislação ambiental federal e estadual de modo compatível e integrado com a política de gerenciamento de recursos hídricos de domínio do Estado, todos previsto em lei (art. 7º da Lei nº 5.965/97). A Lei Delegada nº 32/2003 estabelece que o Instituto de Meio Ambiente de Alagoas – IMA (criado pela Lei nº 4.986/88) é o órgão do Poder Executivo Estadual que atua com poder de polícia, seja fiscalizando, seja planejando e formulando programas ou solicitando e avaliando estudos ambientais.

#### **4.2.2 Os Princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos**

Não obstante os princípios gerais e específicos do Direito Ambiental e dos Recursos Hídricos, a Lei Estadual dispõe outros critérios dos quais a Política Estadual de Recursos Hídricos deve atentar. Assim, na execução dessa política deverá observar a prioridade ao abastecimento público e manutenção dos ecossistemas (art. 2º, inciso I); a cobrança (II); a preservação de efeitos adversos da poluição, das inundações e da erosão (III); a compensação ao município afetado por inundação causada por implantação de reservatório ou por restrição decorrente de lei ou outorga relacionada com recursos hídricos (IV); o desenvolvimento regional com a preservação do meio ambiente (V); o reconhecimento da unicidade do ciclo

hidrológico (VI); a gestão do uso e da ocupação do solo urbano e da coleta e disposição de resíduos sólidos e líquidos (VII); o planejamento tendo como unidade a bacia ou o conjunto delas (VIII); e o rateio do custo de obras de aproveitamento múltiplo de interesse comum ou coletivo entre pessoas jurídicas beneficiadas (IX).

Segundo Dantas (2001, p. 111), a lei adota princípios como sinônimos de fundamentos, definindo-os como as proposições radicais que sistematizam o gerenciamento dos recursos hídricos, responsáveis pela coesão e racionalidade emprestada à Política elaborada para esse fim. Com características de abstração, generalidade e relatividade, os princípios se diferenciam das diretrizes cujas características são concretas, particulares e técnicas, enquanto indicações para atingir um objetivo ou plano. Pela Lei estadual, as diretrizes são os objetivos pelos quais a Administração Estadual tem o dever de atentar para o fiel cumprimento das normas sobre o gerenciamento dos seus recursos hídricos.

#### **4.2.3 As Diretrizes Gerais de Ação**

Os objetivos (art. 4º da Lei nº 5.965/97) da Política Estadual são semelhantes com a da Nacional, bem como as diretrizes: gestão sistemática; adequação, integração, articulação da gestão, dentre outras (art. 5º, incisos). Como essa gestão se processa é um dos nossos objetivos nesse item, por isso abordaremos cada um dos instrumentos de gestão, especificando dentro da realidade de Alagoas.

#### **4.3 Os Instrumentos de Gestão**

São instrumentos de gestão de recursos hídricos do Estado de Alagoas, segundo o art. 9º, os que se seguem:

- I - Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas;
- II - Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes;
- III - Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - Cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- V - Rateio dos custos das obras de recursos hídricos;
- VI - Compensação a Municípios;
- VII - Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; e

Com relação aos instrumentos da Política Estadual como: enquadramento dos corpos de água, outorga e cobrança pelo uso da água, muito se assemelham com o que diz a Lei Federal, inovando apenas quando estatui a quem tem prioridade de receber a outorga de direito de uso (art. 24), quando não será deferida a outorga (art. 23), e em que o cálculo de custo da água observará (art. 31). Inova também, por ser uma Lei estadual, na parte do rateio de custos das obras de recursos hídricos, da compensação a Municípios (todos vetados na Lei Federal) com a devida participação do CERH/AL, e do fundo estadual de recursos hídricos, destinado à implantação e ao desenvolvimento da Política e do Plano estaduais (art. 38).

#### **4.3.1 Plano Estadual de Recursos Hídricos**

O Plano Estadual de Recursos Hídricos é o principal instrumento da Política de Recursos Hídricos. Tanto é assim que a CE/89, através do art. 224, II, *supra*, impõe, como um dos princípios norteadores da Política Estadual, a necessária compatibilização entre este e o Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado, da União e dos Municípios. Este Plano prioriza a divisão hidrográfica do Estado, definindo, assim, as *unidades hidrográficas* (art. 10, Lei nº 5.965/97), cujo planejamento consubstancia-se em *Planos Diretores* elaborados pelas *Bacias Hidrográficas* do Estado (art. 11).

Por outro lado, diferentemente da legislação estadual, a Política Nacional denomina os Planos diretores como seus próprios Planos de Recursos Hídricos (arts. 6º e 7º da Lei federal). A sua importância é tamanha que toda outorga está condicionada às *prioridades de uso* estabelecidas nestes Planos Diretores (art. 13 da Lei Federal e art. 18 da Lei Estadual).

A Lei Estadual, no art. 12, estabelece que os Planos de Recursos Hídricos estaduais deverão ser de longo prazo e que terão um conteúdo mínimo total de vinte exigências legais, prescritas nos vinte incisos, entre eles podemos citar: o balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificações de conflitos potenciais (inciso V); análise das questões

legais e institucionais que envolvam o gerenciamento dos recursos hídricos (XI); e prioridades, diretrizes, critérios e instrumentos de gestão para a regulamentação da outorga, cobrança pelo uso da água e rateio do custo das obras e aproveitamento de recursos hídricos de interesse comum e ou coletivo (XVII). Vale lembrar que a norma *in casu* não é *numerus clausus* (número restrito), ou seja, poderá haver outros aspectos relacionados aos recursos hídricos que não estejam previstos na norma.

Seguindo o que diz o art. 13, § 1º, quando atesta a conveniência e a oportunidade dadas ao CERH/AL para promover a atualização parcial ou total do Plano, o Decreto nº 37.784/98, bem como o Decreto nº 658/2003, todos estaduais, ao regular o funcionamento do CERH/AL, dispõe sobre a propositura, por parte do Conselho, na elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, bem como a aprovação do Plano de Trabalho a ser adotado pela Secretaria Executiva do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais, e supervisão do seu andamento (art. 1º, incisos IV e X; art. 2º, incisos IV e XI; respectivamente).

A importância desses Planos é tamanha, principalmente porque sem a existência do Plano Estadual de Recursos Hídricos os outorgados ficam obrigados a adaptar suas atividades e obras a um plano superveniente, o que gera inseguranças e incertezas na gestão dos bens hídricos do Estado. No caso de não aprovação dos Planos das Bacias Hidrográficas estaduais, a outorga será decidida pela SEMARHN, de acordo com os critérios estabelecidos pelo CERH/AL (arts. 33 e 34, do Decreto nº 6/2001).

Vale lembrar que a Lei Estadual estipulou o prazo até dezembro de 1998 para o Poder Executivo encaminhar à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei instituindo o Plano Estadual de Recursos Hídricos (art. 13, *caput*), o que até hoje não ocorreu, inexistindo, portanto, o Plano Estadual.

#### **4.3.2 Enquadramento**

Antes da Constituição de 1988, o Estado de Alagoas, através do Decreto Estadual nº 3.766, de 1978, enquadrou os seus corpos d'água nas classes 1 e 2, de acordo com a sua destinação. Hoje, a normatividade dos Estados sobre águas fica,

porém, dependente do que dispuser a lei federal, a que cabe definir os padrões de qualidade e os critérios de classificação das águas de rios, lagos, lagoas etc., conforme vimos anteriormente (*vide* a Res. nº 357/2005 do CONAMA, art. 38, §§ 2º e 3º). Os Estados não podem, pois, estabelecer condições diferentes para cada classe de água, nem inovar no que concerne ao sistema de classificação, nem sobre os critérios de uso, distensionando ou minimizando a norma geral federal.

Diferente da omissão da Lei federal a respeito, a Lei estadual, ao estabelecer competências aos Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais, estipulou aos Comitês a deliberação sobre proposta para o enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes, com o apoio de audiências públicas, assegurando o uso prioritário para o abastecimento público (art. 59, inciso XIX). Como os Comitês são instâncias deliberativas cuja decisão cabe recurso aos respectivos Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, estes podem influir sobre estas propostas.

Conforme pesquisa feita por Fonsêca (2005, p. 82), na esfera do Estado de Alagoas, ainda não existe nenhuma regulamentação quanto às diretrizes da atual Política Estadual de Recursos Hídricos. O CERH/AL poderá expedir resoluções normativas desde que em conveniência com as resoluções do CONAMA e do CNRH, mas até então não o fez. Sabe-se, portanto, que na prática cada bacia é dividida em trechos para serem diagnosticados quanto às atuais classes em que se enquadram, para posterior planejamento.

### **4.3.3 Outorga**

A outorga já foi objeto de análise quando tecemos sobre a Lei federal de Recursos Hídricos. Na esfera exclusiva dos Estados-membros, acha-se a competência para conceder outorga em casos de exploração local, como por exemplo: a abertura de poço artesiano (os Municípios estão excluídos dessa atividade - Lei nº 9.433/97, art. 14).

Especial atenção deve ser dada às águas subterrâneas. Elas apresentam maior facilidade de exploração, baixo custo e boa qualidade. Situam-se nos aquíferos, que podem ser considerados como solo, rocha ou sedimento permeável, capaz de

armazenar água subterrânea. Com relação aos rios e lagos estaduais, bem como às águas subterrâneas, a competência para o licenciamento ou fiscalização é do órgão do Estado-membro encarregado por lei de exercer tal atividade.

A Constituição Estadual, de 1989, impôs ao Poder Executivo a definição de critérios de outorga de direitos de uso de água, conforme o seu art. 223. Segundo o art. 25 da Lei Estadual a outorga poderá ser efetivada mediante: cessão (I), autorização<sup>13</sup> (II) e concessão<sup>14</sup> (III). Aí está um problema jurídico que o legislador estadual criou ao estipular como espécies de outorga estes institutos jurídicos administrativos. Segundo Machado (1994, p. 377-378) a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos não se confunde com a concessão e com a permissão de serviços públicos, como, por exemplo, o serviço de abastecimento d'água. A prestação de serviço público, conforme o art. 175 da Constituição Federal, está sujeita à realização de licitação, seja esta prestada diretamente pelo Poder Público, seja sob o regime de concessão ou permissão. E acrescenta que a outorga também difere do licenciamento ambiental; a apresentação da licença ou autorização ambiental dependerá do que constar na legislação ambiental federal, estadual ou municipal pertinente.

A outorga não exige o outorgado de pedir o licenciamento ambiental, como, por exemplo, aponta o art. 30, V, do Decreto Estadual nº 6 de 23.01.2001, ao esclarecer que caso não tiver sido dada entrada no processo de licenciamento ambiental necessário para a devida concessão da outorga pretendida, ficará esta prejudicada se indeferido for o licenciamento.

O Decreto acima mencionado regulamentou o processo de outorga definindo as várias nomenclaturas pertencentes à seara dos recursos hídricos (art. 4º); especificando também os usos que dependem de outorga, os que não dependem e os que podem ser dispensados (artigos 5º a 10); estipulava também que a outorga efetivar-se-ia por Resolução do CERH/AL (art. 21), devendo constar no

---

<sup>13</sup> Autorização é ato administrativo discricionário, pelo qual se faculta a prática de ato jurídico ou de atividade material, objetivando atender diretamente a interesse público ou privado, respectivamente, de entidade estatal ou de particular, que sem tal outorga seria proibida. (POMPEU, Cid Tomanik. *Autorização Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 173).

<sup>14</sup> Concessão é contrato de direito público, oneroso, sinalagmático, comutativo e realizado *intuitu personae* (POMPEU, 1992, p. 106).

procedimento da concessão as informações necessárias para o requerimento do pedido (art. 22), bem como as informações exigidas para o concretização do ato de outorga (art. 23).

Porém, com o advento do Decreto nº 170, de 30.05.2001 (Anexo nº 12), ficou revogada esta parte, passando a competência que antes era do CERH/AL de efetivar a outorga e receptor o requerimento da mesma para a SEMARHN, através da Diretoria de Gestão dos Recursos Hídricos. Para emissão da outorga, a SEMARHN deverá observar o enquadramento e o Plano Diretor da Bacia Hidrográfica de cujos recursos hídricos se trata.

#### **4.3.4 Cobrança**

O art. 30, da Lei estadual nº 5.965/97, dispõe que um regulamento estabelecerá os procedimentos relativos à cobrança pelo uso da água no prazo estabelecido na própria Lei. Este regulamento ainda não existe, mas em nível federal é a Resolução nº 48/2005, do CNRH (Anexo nº 6). Já o art. 55, inciso VIII, da Lei *supra*, diz que é competência do CERH/AL estabelecer critérios gerais e as normas para a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, para a cobrança pelo seu uso e pelo rateio das obras de aproveitamento múltiplo ou interesse comum. Assim, será o Conselho quem deverá estabelecer por Resolução as normas para outorga e para a sua consequência cobrança.

Segundo as informações coletadas por Fonsêca (2005, p. 89)

O CERH/AL ainda não expediu nenhuma regulamentação, principalmente porque não há previsão do início de utilização do instrumento de cobrança. De acordo com informações da SEMARHN, uma Lei geral sobre a cobrança só será feita após a elaboração de todos os planos diretores de bacia. A elaboração das propostas de cobrança é competência das Agências de Água de cada Bacia Hidrográfica, ainda inexistentes no Estado de Alagoas. As propostas deverão ser aprovadas pelo CERH/AL e encaminhadas para o respectivo Comitê de Bacia, onde alterações poderão ser apresentadas para aprovação do CERH/AL.

E ao tratar sobre a efetividade e aplicação desse instrumento, continua Fonsêca (2005, p. 90)

Esses efeitos sociais ainda não podem ser analisados empiricamente devido a não aplicação da norma no seu prazo, inclusive, pelo que pode ser observado, o Estado de Alagoas ainda não está preparado para esse tipo de intervenção, principalmente porque o instrumento de outorga, que antecede a cobrança, ainda não foi implementado na forma devida a partir dos planos diretores e dos enquadramentos dos corpos de água.

Após cinco anos de discussão, em função de interesses conflitantes, sobretudo no âmbito de grupos industriais e do agronegócio, a Assembléia Legislativa de São Paulo aprovou, em 29 de dezembro de 2005, o projeto de Lei para a Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo (Lei paulista nº 12.183/05).

O documento prevê que a cobrança se inicie este ano para os consumidores urbanos e industriais e, para todos os demais, apenas em 2010, além de prever a isenção para pequenos produtores rurais e outras condições de estímulo ao correto uso e conservação da água. A cobrança atingirá quem utilizar água de rios, represas e aquíferos subterrâneos - inclusive poços. Os recursos arrecadados serão investidos em obras de melhoria da qualidade e de aumento da oferta de água na mesma região de onde veio o dinheiro. Hoje, indústrias, setores do agronegócio e o consumidor doméstico já pagam pela distribuição da água. Agora, serão tarifados também pela sua **captação, utilização e disposição dos resíduos liberados na forma de efluentes líquidos.**

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos já acontece na Europa há quase três décadas. A primeira experiência brasileira foi implantada em 2003, na bacia do rio Paraíba do Sul, que pertence ao governo federal e abrange 180 municípios de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Já foram arrecadados R\$ 15 milhões, dinheiro usado em campanhas de educação ambiental, tratamento de esgoto e controle de erosão<sup>15</sup>. Os Municípios, e o Distrito Federal quando atua como município, participam na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como dos Estados, na promoção que devem fazer ao integrar as políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos, conforme art. 31 da Lei federal nº 9.433/97, e art. 8º da Lei estadual nº 5.965/97.

---

<sup>15</sup> fonte: <http://www.valeverde.org.br>

Assim, sua participação dentro da Política se restringe nessa integração, não podendo os Municípios outorgar direitos de uso, nem instituir cobrança de nenhum corpo d'água. Seja porque não possui domínio de nenhum recurso hídrico, enquadrado pela CF/88, seja porque a Lei limita sua participação na Política nesses termos. Contudo, através de celebração de convênios, para execução das competências das Agências de Bacia ou exercendo a função de Agência por prazo determinado, caso esta não tenha ainda sido criada (art. 60, inciso VII, da Lei nº 5.965/97), contratos, acordos, ajustes, protocolo, parcerias, e consórcios com pessoas físicas e jurídicas, de direito privado ou público, nacionais e internacionais, notadamente para viabilizar aplicações de recursos financeiros em obras e serviços a cargo da Agência, em conformidade com o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia e outros aprovados pelo Comitê, consoante art. 60, inciso XXIII, da mesma Lei, os Municípios de uma determinada Bacia Hidrográfica, podem cobrar pelos recursos hídricos extraídos da Bacia onde se encontram, desde com o consentimento celebrado por estes instrumentos entre eles e o Estado ou através de suas concessionárias, de cujo domínio sobre recursos hídricos se trata, e desde que estejam associados em organismos intermunicipais.

Atualmente, pagamos apenas os serviços pela coleta, tratamento e distribuição da água (abastecimento e saneamento básico, competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, art. 23, inciso IX, CF/88). A referida cobrança seria um valor extra, cobrado por metro cúbico consumido, como reserva específica para a recuperação ambiental da região de sua origem.

#### **4.3.5 Rateio de custos das obras de recursos hídricos**

Este rateio foi vetado no texto da Lei federal, contudo o Poder Executivo de Alagoas achou por bem prever esse instituto com a intenção de se construir obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo de recursos hídricos, bem como, para atrair investimentos ao Estado nessa área, compensar os custos da iniciativa privada, que poderá receber subsídios financeiros.

A Lei estadual, portanto, inova o ordenamento jurídico prevendo no art. 33 mais uma competência ao CERH/AL, que é a aprovação pelo Conselho do regulamento baixado pelo Poder Executivo, estabelecendo, dentre outras coisas, diretrizes e critérios para financiamento e concessão de subsídios destinados à realização das obras nele enumeradas e conforme estudo aprovado pelo CERH/AL (art. 33, § 1º).

#### **4.3.6 Compensação aos Municípios**

Prevista no art. 34 da Política Estadual de Recursos Hídricos, vindo a ser disciplinada, contudo, por Decreto do Poder Executivo Estadual, de acordo com estudo próprio aprovado pelo CERH/AL, trata-se do caso quando a outorga cedida ocasionar inundação em território municipal proveniente de implantação de reservatório ou por restrição decorrente de lei, compensando os Municípios em decorrência desses danos.

#### **4.3.7 Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos**

A Lei Estadual estipulou que toda atividade de coleta, tratamento, armazenamento, recuperação e disseminação de informações sobre recursos hídricos, e fatores intervenientes da gestão, serão organizados sob a forma de Sistema (SEIRH), e compatibilizados com o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH, art. 35), cuja gerência é de responsabilidade da SEMARHN. Já o art. 36, III, garante o acesso aos dados e informações a toda sociedade. Apesar da vigência da lei desde 1997, ainda não fora implementado o SEIRH, o que se comprova mais uma inaplicabilidade da Lei.

#### **4.3.8 Fundo Estadual de Recursos Hídricos**

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas (FERH/AL) visa desenvolver projetos que visem ao uso racional e sustentável dos recursos hídricos, manutenção, melhoria e a sua recuperação. Com o objetivo de financiar a

implantação e o desenvolvimento da Política Estadual de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual será administrado pelo Órgão Coordenador (art. 40) que é a SEMARHN, regulamentado devidamente através do Decreto nº 532/2002, *supra*. Porém, ainda não teve a sua exeqüibilidade posta em prática.

Em linhas gerais, suas receitas podem ser oriundas dos valores cobrados pela outorga dos direitos de uso, verbas orçamentárias municipais e estaduais, verbas compensatórias pelo aproveitamento hidroenergético, bem como das multas impostas pelos órgãos executores. A aplicação dos seus recursos seguirá as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com as metas inscritas no Plano Estadual, especialmente na realização de programas, no desenvolvimento de novas tecnologias e na compensação dos Municípios cujo território tenha sido parcialmente inundado pela construção de reservatórios estatais.

#### **4.4 O Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos**

A Constituição Estadual de 1989 é categórica, quando, ao instituir o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, impõe a sua compatibilidade com o Sistema Nacional, respeitando as seguintes diretrizes gerais: promoção de benefícios sociais decorrentes dos múltiplos usos da água e minimização de seus efeitos adversos, devendo ser integrado, descentralizado e participativo, adotando-se a bacia hidrográfica como base físico-territorial de gestão (inciso I); integração das águas superficiais e subterrâneas, respeitando-se os regimes naturais de ambas, bem como as interações com o solo e outros recursos naturais (II); gestão permanente e contínua dos recursos hídricos, utilizando normas e procedimentos gerais que orientam as ações intervenientes (III); aproveitamento do potencial hídrico subterrâneo como reserva estratégica para o desenvolvimento como alternativa valiosa de suprimento de água às populações, devendo ser protegido contra a poluição (IV); e, por fim, porém não terminativo, gestão interestadual, mediante convênio, dos aquíferos que se estendem a Estados vizinhos (V). Tudo isso foi objetivado no artigo 44 da Lei nº 5.965/97.

Assim como na esfera federal, o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos possui os mesmos objetivos, diferenciando, obviamente, na composição do Sistema. São os seguintes órgãos integrantes do sistema estadual, segundo a lei, conforme art. 45:

- I- *órgão deliberativo e normativo central* do Sistema: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- II- *órgão coordenador* do Sistema: a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais (redação alterada pela Lei n.º 6.126/99), foi criada em janeiro de 2003 em substituição a Secretaria de Recursos Hídricos e Irrigação, e teve a sua estrutura definida pela Lei Delegada n. 32 de 23 de abril de 2003;
- III- *órgão gestor*, vinculado à estrutura da Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas: a Unidade Executora do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, estabelecida por Decreto do Poder Executivo;
- IV- *órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica*: os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- V- *órgãos executivos e de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica*: as Agências de Água. (Grifos nossos)

Tanto o órgão coordenador como o órgão gestor são órgãos de natureza administrativa: um é a própria *Secretaria de Estado* encarregada de coordenar o SEGIRH (art. 56), e o outro é *órgão vinculado à Secretaria Estadual* (órgão gestor) a quem cabe gerenciar o Sistema (art. 57), empreendendo estudos (I, III), captar informações (II), encaminhar pareceres finais de outorga (IV), implementar sistema de cobrança (V), acompanhar e orientar os Comitês de Bacia na elaboração de seus planos (VI), elaborar a proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos, submetendo-a ao Órgão Coordenador (VII), dentre outras atividades.

Os *Comitês de Bacia Hidrográfica* são de suma importância dentro das Políticas e dos Planos nacional e estadual de Recursos Hídricos, pois conforme Lei Federal, cabe a eles arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos (art. 38, II da Lei federal e arts. 58 e 59 da Lei estadual).

As *Agências de Água* funcionam como secretarias executivas do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica (art. 41 da Lei federal) e cumprem um papel de caráter financeiro (art. 60 da Lei estadual).

Já em relação às *organizações civis de recursos hídricos*, as considerações feitas a seu respeito na Lei Estadual são as mesmas feitas pela Lei Federal (arts. 46, IV, e 61). Consideram-se organizações civis de recursos hídricos:

- I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
- II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III – organizações técnicas e de ensino e de pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
- IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
- V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou Estaduais de Recursos Hídricos.

Vale repetir que de todos os órgãos aqui elencados, de acordo com a norma *numerus clausus* (número restrito), é sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos o objeto da presente pesquisa, o órgão deliberativo e normativo central de todo o Sistema Estadual. Algumas questões podem ser levantadas de acordo com o desenvolvimento do presente trabalho, tais como:

- Como o CERH/AL atua dentro do Sistema Estadual de Gerenciamento?
- O que vem a ser gerenciamento?
- Como se dá a participação dos conselheiros dentro do CERH/AL?
- Quais são as competências legais desses conselheiros e quais a do próprio Conselho?
- Como os processos de participação observados se relacionam com a definição de políticas locais de uso dos recursos hídricos?
- A norma jurídica é realmente implementada, e se sim, ela adquire efetividade social?
- Sendo o Estado ente imbuído de racionalidade instrumental, diferentemente da lógica da participação civil, é possível, então, o Estado induzir participação?

Diante de tantas questões e do desafio de reunir conhecimentos de áreas correlatas, do caráter interdisciplinar da pesquisa e por envolver um tema extremamente inovador em sua aparência, exige deste aprendiz uma capacidade que ultrapassa seus limites teóricos.

Por ser o CERH/AL o nosso principal objeto de estudo, iremos destacar um capítulo próprio para a devida abordagem do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, análise e ordenação dos dados e informações coletadas, bem como os procedimentos metodológicos utilizados, para posterior discussão a fim de apresentar as devidas conclusões.

## **CAPÍTULO V - O CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE ALAGOAS – CERH/AL**

Após a sistematização da revisão bibliográfica e a fundamentação teórica feita nos capítulos anteriores, passaremos à parte analítica do objeto de nosso estudo, detendo-se mais na análise dos conteúdos relacionados ao CERH/AL.

Os procedimentos metodológicos seguiram este roteiro: os atores sociais selecionados foram extraídos da relação dos Decretos estaduais nº 37.784/98 e 658/2003; relação das competências do CERH/AL, inscritas na legislação pertinente; relatório dos acontecimentos registrados em Ata, das reuniões do Conselho; análise dos documentos coletados, entre atas, resoluções do Conselho e demais instrumentos normativos, avaliação geral da documentação adquirida; e por fim, o estudo utilizou-se de entrevistas, através da qual procuramos extrair, dentre outras, as informações desejadas.

Vale ressaltar que, quanto a um dos instrumentos de coleta de dados, foi adotada entrevista com questões abertas junto às lideranças responsáveis pela gestão dos recursos hídricos no CERH/AL. Não divulgaremos nesta análise o nome de cada um dos conselheiros, a fim de evitar qualquer embaraço de ordem ética, mantendo-os anônimos.

### **5.1 Apresentação legal do CERH/AL**

Assim como a Lei Federal nº 9.433/97 instituiu o *Conselho Nacional de Recursos Hídricos*, a Lei Estadual nº 5.965/97 criou o *Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/AL*, sendo este o órgão em que o Poder Executivo Estadual de Alagoas consultará, sempre que este achar oportuno e conveniente, para promover a atualização parcial ou total do Plano Estadual de Recursos Hídricos (art. 13, §1º), ou para tratar das questões hídricas em geral. Os Conselhos de políticas públicas, conforme expusemos antes, são concebidos a partir da idéia de cogestão da cidadania em temas que lhe dizem respeito, com intuito de participar efetivamente do processo de formação de políticas públicas e sua execução (GESTA LEAL *apud* CAMPOS DA SILVA, 2004, p. 236).

Conforme Silva (2001, p. 563), os conselhos gestores são organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação em determinado campo de atuação governamental. Segundo o art. 46 da Lei estadual, o CERH/AL é o órgão de deliberação coletiva e normativa encarregado da formulação e acompanhamento da execução política de conservação, preservação, utilização e aproveitamento dos recursos hídricos no Estado de Alagoas, sendo integrado por: I- representantes das Secretarias de Estado e órgãos vinculados, com atuação na área de recursos hídricos; II- representantes dos Municípios; III- representantes dos usuários dos recursos hídricos; IV- representantes das organizações civis legalmente constituídas, com efetiva atuação na área de recursos hídricos.

Podemos averiguar aí a repetição da crítica que se faz também ao nível federal. Conforme pôde-se observar no CNRH, no CERH/AL, face à Lei estadual que lhe criou, também não há nenhuma referência ao cidadão comum enquanto consumidor de água. Caubet (2005, p. 185) assim já alertava

Em nenhum momento, em nenhum lugar da legislação adotada a partir de 1997 (*e aí poderemos incluir a Lei Estadual*), pode-se encontrar a palavra *consumidor* ou a expressão *consumidor de água*. Os que consomem a água potável desaparecem atrás do usuário definido como instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. O cidadão comum, por mais que seja destinatário do uso da água (a dessedentação), considerado prioritário pela própria lei, não é um usuário de água. Só poderá ser representado no CNRH, *bem como CERH/AL*, se ele se organizar e criar associações e/ou organizações não-governamentais que, um dia, poderão eventualmente se candidatar à representação das associações civis de recursos hídricos. (Grifos nossos)

Poderíamos vislumbrar a inserção do cidadão consumidor organizado legalmente nas organizações civis de recursos hídricos. Por exemplo, no CNRH, há seis integrantes de organizações civis de recursos hídricos, o que não significa exatamente que haja representação *da sociedade civil de interesse público* ou os que engendram ações coletivas. Os seis membros de organizações civis do CNRH emanam: 1) dos comitês, consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; 2) de organizações técnicas de ensino e pesquisa, com mais de cinco anos de existência legal; e 3) de organizações não-governamentais atuantes na área de recursos hídricos, também com mais de cinco anos de existência.

Na opinião das ONGs e com base nos critérios amplamente adotados para definir o que é público, privado e representativo da sociedade civil organizada, nem os consórcios e outras entidades de bacia, idealizados e fomentados pelos órgãos públicos, nem as universidades e outras instituições de pesquisa mantidas pelos órgãos públicos podem ser considerados elementos representativos da sociedade civil, pois emanam de órgãos públicos, embora a lei os considere espécies de organizações civis de recursos hídricos (art. 47, incisos de I a V, da Lei nº 9.433/97). Assim, nessas condições, a noção de “participação” já carece de sentido (CAUBET, 2005, p. 186). Em vez de participar no sentido digno do termo, os representantes da sociedade civil organizada, e que promovem ações coletivas, está institucionalmente excluída, salvo a participação do setor dos usuários, aqui representando a iniciativa privada, estes considerados *lobbyistas*.

Perante a crítica feita, no nível estadual também não é diferente a falta de representantes legítimos das organizações civis. Fazem parte do CERH/AL os seguintes representantes, segundo os artigos 2º, do Decreto nº 37.784/98, e 4º, do Decreto nº 658/2003:

1) Secretarias Executivas de Estado e Órgãos vinculados, com atuação na área de recursos hídricos<sup>16</sup>: Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais, na condição de presidência do Conselho (inciso I); Agricultura, Irrigação, Abastecimento e Pesca (inciso II); Fazenda (inciso III); Saúde (inciso IV); Infra-estrutura e Serviços (inciso V); Turismo e Esportes (inciso VI); Planejamento e Orçamento (inciso VII); Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL (inciso VIII); Companhia de Abastecimento d’Água e Saneamento de Alagoas – CASAL (inciso IX); Ministério Público Estadual de Alagoas – MPE/AL (inciso X)<sup>17</sup>; Universidade Federal de Alagoas – UFAL (inciso XI); Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF (inciso XII); Capitania dos Portos de Maceió (inciso XII); Fundação Nacional de Saúde – FUNASA (inciso XIV); Departamento Nacional de

---

<sup>16</sup> O Decreto *in casu* extravasa o conceito jurídico de órgãos para acrescentar também Autarquias, Empresas Públicas, Fundações e Sociedades de Economia Mista vinculados, neste caso, ao Estado de Alagoas e da União.

<sup>17</sup> O MPE/AL não se enquadra em nenhuma terminologia acima, pois o Ministério Público é uma instituição inerente ao Estado Democrático de Direito a quem cabe a fiscalização da Lei e proteger a sociedade, porém deixamos na classificação feita pela Lei nº 5.965/97 pela inconveniência de isolá-lo em outra classificação e por estar mais próximo desta.

Obras contra a Seca – DNOCS (inciso XV); Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco – CODEVASF (inciso XVI); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (inciso XVII).

2) Associações, Sindicatos e Comitês de Bacias Hidrográficas (considerados como usuários): Federação dos Pescadores de Alagoas – FEPEAL (inciso XVIII); Agroindústria Açucareira, pelo Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool de Alagoas (inciso XIX); Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, - dois representantes, um de um município da vertente do Rio São Francisco; e outro da vertente do Oceano Atlântico (incisos XX e XXI); Comitês de Bacias - dois representantes, um de um município da vertente do Rio São Francisco; e outro da vertente do Oceano Atlântico (incisos XXII e XXIII).

3) Usuários: Dois representantes de usuários de recursos hídricos (inciso XXIV), que são: Companhia Alagoas Industrial – CINAL e Cooperativa Pindorama.

4) Organizações civis legalmente constituídas: Dois representantes da sociedade civil de interesse público (inciso XXV), que são: Associação Brasileira de Recursos Hídricos e Conselho Regional de Química – ABRH & CRQ e Fórum de Defesa Ambiental/Articulação do Semi-árido.

Os presentes Decretos estabelecem também, as formas de nomeação, designação e indicação dos conselheiros para cada caso, além de garantir, tanto para o segmento dos usuários quanto para o segmento das organizações civis legalmente constituídas, as duas vagas a que têm direito. Estas duas vagas não podem ser ocupadas pela mesma entidade. Tanto é assim que o Executivo estadual achou por bem dividir as duas vagas uma para os irrigantes, e outra para os industriais, no caso dos usuários; e uma para as associações técnicas e outra para as Organizações não Governamentais. Ademais, a fim de evitar que o usuário irrigante e industrial seja do mesmo setor econômico, existe a vedação expressa da agroindústria açucareira ocupar as duas vagas simultaneamente. Isso não garante que sempre será assim, pois outro Decreto poderá ser baixado dependendo da vontade do Chefe do Poder Executivo Estadual em querer modificar as regras.

A Lei Estadual não esclarece expressamente o número de representantes de usuários e das organizações civis legalmente constituídas, sendo o Decreto

regulamentador o responsável por fazê-lo. Acontece que o Decreto só institui duas vagas para cada segmento, havendo uma confusão referente aos representantes do item de número 2, associações, sindicatos e Comitês de Bacia. Afinal, sabemos que eles não pertencem a nenhuma esfera política federada, levando-nos a enquadrá-los como usuários, ou, no caso da FEPEAL, ser também representante dos movimentos sociais – a comunidade de pescadores de Alagoas.

Mas a questão mais intrigante é com relação ao número do setor das organizações civis legalmente constituídas. Nota-se o número ínfimo dessas representações, o que se pode concluir a falta de legitimidade do Conselho em relação aos movimentos sociais que atuam na esfera do meio ambiente. Percebe-se um número enorme de representações da Administração Pública direta e indireta, seja da União, do Estado e dos Municípios alagoanos, aqui representados pela Associação de Prefeitos. Os Comitês de Bacia e o Sindicato do Açúcar e do Álcool estão mais para o setor dos usuários do que para o das organizações civis legalmente constituídas, conforme crítica anteriormente feita.

As organizações civis legalmente constituídas contam com apenas dois representantes (conforme o Decreto) num universo total de 26 (vinte e seis) conselheiros (não levando em consideração a vaga vitalícia da SEMARHN), o que dá em torno de 7,5% de toda representação. Se levarmos em consideração as palavras de Caubet, o CERH/AL na verdade só conta com a participação de *um* representante das *organizações civis legalmente constituídas*, que é a ONG Fórum de Defesa do Meio Ambiente/Articulação do Semi-árido, já que a vaga destinada à Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) e Conselho Regional de Química (CRQ) está mais para sociedade civil de classe profissional (no caso do CRQ), representando uma corporação e não a sociedade em si e seus anseios, ou seja, não executa ações coletivas.

## **5.2 As Competências legais do CERH/AL**

Iremos elencar aqui as competências do CERH/AL e posteriormente sua averiguação no caso concreto. São elas, segundo artigo 55 da Lei nº 5.965/97:

I – exercer funções normativas e deliberativas pertinentes à formulação, implantação e acompanhamento da filosofia e da política de recursos hídricos do Estado;

II - manifestar-se sobre questões relativas aos recursos hídricos, que devam ser submetidas aos Poderes Estaduais e às esferas municipais;

III - aprovar os critérios de fixação de prioridades dos *investimentos de recursos financeiros* relacionados com recursos hídricos, e acompanhar sua aplicação;

IV - propor o *Plano Estadual de Recursos Hídricos*, na forma estabelecida por esta Lei;

V - arbitrar e decidir os conflitos entre usuários de Bacia Hidrográfica;

VI - atuar como *instância de recurso* nas decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

VII – deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos que extrapolem o âmbito de um Comitê de Bacia Hidrográfica;

VIII - estabelecer os critérios gerais e as normas para a *outorga de direitos de uso dos recursos hídricos*, para a *cobrança pelo seu uso* e pelo *rateio das obras de aproveitamento múltiplo ou interesse comum*;

IX - estabelecer critérios gerais e as normas referentes ao *rateio de custos das obras de usos múltiplos dos recursos hídricos*;

X - aprovar propostas de instituições e promover a integração de Comitês de Bacia Hidrográfica, a partir de solicitação de usuários e da comunidade, estas caracterizadas por associações e entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, com sede na bacia hidrográfica;

XI- aprovar o Plano de Trabalho a ser adotado pela Secretaria Executiva e supervisionar o seu andamento;

XII- constituir câmaras técnicas que poderão consultar técnicos ou especialistas para assessorá-los em seus trabalhos;

XIII - *aprovar a criação da Agência de Água*, a partir de propostas dos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas;

XIV - *aprovar propostas de projeto de lei* referentes aos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como suas diretrizes orçamentárias e complementares;

XV - *deliberar sobre a celebração de convênios e acordos* com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, para o desenvolvimento dos recursos hídricos, sempre que implicarem endividamento para o Estado, diretamente ou através do oferecimento de garantia.

XVI – exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em Lei ou Regulamento compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos;

XVII – elaborar e aprovar o seu Regimento Interno.

Parágrafo único – As decisões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos serão baixadas mediante Resolução Normativa. (Grifos nossos).

Acrescem-se outras competências insculpidas nos Decretos regulamentadores do CERH/AL e no seu Regimento Interno. Só para se deter a estas acima,

comentaremos, de acordo com as Atas das reuniões do Conselho, se algumas dessas atribuições estão sendo implementadas. No inciso III, por exemplo, a aprovação dos critérios de fixação de prioridades dos investimentos de recursos hídricos ainda não foi realizada; bem como a propositura do Plano Estadual de Recursos Hídricos (IV). Outra falha é o não estabelecimento de critérios gerais e normas para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos estaduais, para o rateio das obras de aproveitamento múltiplo ou interesse comum (VIII), e para o rateio de custos das obras de usos múltiplos dos recursos hídricos (IX). O que demonstra que o Governo de Alagoas ainda está engatinhando com relação à Política Estadual de Recursos Hídricos. Porém, com relação aos Comitês de Bacia Hidrográfica, vêm sendo criados pelo CERH/AL. Os Comitês são peças imprescindíveis, e sua criação é o primeiro passo para se dar início à implementação da Política de recursos hídricos, já que são as Bacias hidrográficas as unidades de referência de planejamento. Resta agora o CERH/AL aprovar a criação de Agências de Água (XIII), verdadeiras secretarias executivas dos Comitês, fato ainda não consolidado em Alagoas.

Sabendo quais as competências legais primordiais do CERH/AL, e se tais competências estão sendo exercidas, identificaremos o que fora debatido, discutido e aprovado durante as nove reuniões até agora existentes, de acordo com as Atas e suas seis Resoluções.

### **5.3 Análise das Atas**

#### **5.3.1 Primeira reunião**

A primeira reunião do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas ocorreu em 6 de dezembro de 2000, ou seja, depois de três anos da publicação da Lei Estadual nº 5.965/97, e dois anos depois desta ter sido regulamentada pelo Decreto nº 37.784/98. O primeiro assunto a ser levado em pauta ao CERH/AL foi sobre o Regimento Interno (Ata de nº 01/2000 – Anexo nº 13). Peça de fundamental importância, o Regimento é o principal e único instrumento de normatização do Conselho, em que traça o seu funcionamento, organização e atribuições do colegiado, conferindo-lhe poderes legais previstos em Lei.

Uma das principais questões a ser debatida foi a respeito da frequência dos seus conselheiros e qual tipo de penalidade seria imposta aos conselheiros ausentes ou faltosos contumazes. A primeira reunião se reduziu, basicamente, a esta questão, de grande relevância e importância, pois sem a qual não se pode prosseguir com as reuniões. Segue o Regimento para próxima pauta, quando, então, será submetido à aprovação do Plenário do CERH/AL. Expuseram-se também os Planos Diretores e o “Pró-água”, programa em convênio com o Governo Federal.

### **5.3.2 Segunda reunião**

A segunda reunião aconteceu três meses após, em 6 de março de 2001, e se iniciou com a intervenção do Ministério Público, membro efetivo do Conselho, advertindo pela impossibilidade de se aprovar o Regimento em que se prevê a extinção da vaga em caso de faltas seguidas. Apenas mediante Decreto do Governador é que poderá, legalmente, extinguir qualquer vaga. Assim, o Regimento tem sua aprovação postergada quando então será refeito com as devidas correções. Seguiu-se a reunião com as queixas dos conselheiros a respeito do encaminhamento das convocatórias, que não estão chegando em tempo hábil as suas mãos, inclusive, exigiu-se por parte da presidência do CERH/AL um calendário programático e preestabelecido para a realização das próximas reuniões.

O presidente (Secretário de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais) do Conselho aproveita para explicar a necessidade de mudar o caráter trimestral das reuniões, que doravante devem passar a ocorrer mensalmente, alegando a agilidade necessária de julgar e conceder os pedidos de outorga que se acumulam na Secretaria Estadual. O Ministério Público propôs a cessão de outorgas provisória para os processos mais simples, a fim de agilizar a atividade estatal. Porém, o secretário executivo do CERH/AL informou que as outorgas provisórias não seriam interessantes, sabendo que os bancos não realizam financiamento com liquidação em 10 anos quando o usuário recebe uma outorga por quatro anos. A Lei estadual é clara quando diz que toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável até alcançar esse

limite (art. 21), porém existindo a outorga provisória quando não se atender a todos os requisitos formais da Lei.

Alguns conselheiros levantaram a preocupação da falta de conhecimento geral sobre outorga e seu processo, quando foi então exigido, por todos, o repasse das cópias dos processos de solicitação de outorga antecipadamente, levando em votação a proposta que cria comissões para estudar estes processos (Ata nº 02/2001 – Anexo nº 14).

### **5.3.3 Terceira reunião**

Após a aprovação das modificações do Regimento Interno, finalmente o CERH/AL em sua terceira reunião, em 26 de abril de 2001 (Ata nº 03/2001 – Anexo nº 15), pôde funcionar regularmente sob o novo Regimento pronto e acabado. Foi levada a votação a primeira proposta de Resolução que regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, contudo encaminhou a minuta à Procuradoria Geral do Estado - PGE/AL, virando posteriormente Decreto (nº 532/2003).

Um dos conselheiros alega que o CERH/AL fica com a responsabilidade de conceder outorgas, quando isso seria de competência do órgão gestor que é a Diretoria de Gestão da SEMARHN. Assim, o Conselho não perderia tempo para resolver suas próprias atribuições, havendo neste relato a dificuldade de enquadrar legalmente as competências do próprio Conselho, já que pela lei ao órgão coordenador, no caso a SEMARHN, cabe a competência de decidir definitivamente sobre outorgas, mediante estudos do órgão gestor, no caso a Unidade Executora do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (arts. 56, inciso IX, e 57, IV, da Lei nº 5.965/97), setor interno da própria Secretaria. Porém, encarregava para exercer tal função o próprio Conselho, de acordo com o Decreto regulamentador da outorga, nº 6/2001. Com a revogação dos artigos 21 e 22 do Decreto estadual nº 6//2001 pelo Decreto nº 170/2001, a outorga deixa de ser expedida pelo CERH/AL (também considerado setor interno da Secretaria) e passa a ser do Secretário de Estado, mediante parecer da Diretoria de Gestão, o órgão gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Os Comitês de Bacia só podem apreciar

pareceres técnicos sobre outorgas e licenciamentos específicos de recursos hídricos da Bacia, mas não decidem sozinhos sobre a concessão, necessitando da assinatura do Secretário (art. 59, inciso XXI, da Lei estadual), havendo aí uma maior integração do uso desse instrumento.

Percebe-se o quanto os conselheiros estão confusos e sem muita formação técnica suficiente para discutir e deliberar, tendo em vista que uma das funções do Conselho é exercer funções normativas e deliberativas pertinentes à formulação, implantação e acompanhamento da filosofia e da política de recursos hídricos do Estado (art. 55, I, da Lei nº 5.965/97), e estabelecer os critérios gerais e as normas para outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, para a cobrança pelo seu uso e pelo rateio das obras de aproveitamento múltiplo ou interesse comum (VIII), bem como aprovar o Plano de Trabalho a ser adotado pela Secretaria Executiva e supervisionar o seu andamento (XI), para ficar somente nestes exemplos. Assim, são eles a quem cabe o dever de elaborar normas e critérios legais para a implementação da dita política de recursos hídricos em nível estadual. Levantou-se também a necessidade de haver um departamento jurídico de assessoria junto ao CERH/AL. Por fim, comentou-se sobre o descaso do Poder Público com relação aos lençóis de água subterrâneos, principalmente em Maceió.

#### **5.3.4 Quarta reunião**

Na quarta reunião, do dia 14 de dezembro de 2001 (Ata de nº 04/2001 – Anexo nº 16), muitos conselheiros se indignaram por causa do atraso do início da reunião, em ter que esperar atingir o quórum mínimo para só então começar o andamento dos trabalhos. Além disso, houve protesto por conta do enorme intervalo de oito meses da terceira para a quarta reunião e de problemas de ordem burocrática que não estavam dando conta na agilidade e eficiência que o CERH/AL tanto precisaria.

O Regimento Interno é submetido à PGE/AL, para correções jurídicas finais. Exige-se a criação urgente de Câmaras Técnicas. Por causa do tempo perdido em não ter começado na hora marcada, os conselheiros propuseram uma pauta para a

próxima reunião: análise e aprovação do Regimento, com as devidas modificações supervenientes pela PGE/AL; análise e aprovação de critérios para a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH); análise da minuta do Decreto do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH/AL); e apresentação e análise da documentação para criação do Comitê de Bacia do Rio Coruripe.

### **5.3.5 Quinta reunião**

A quinta reunião, em 8 de janeiro de 2002 (Ata nº 05/2002 – Anexo nº 17), contou com a participação de dois convidados, um para esclarecimentos técnicos (Dr. Marcos Carnaúba), e outro para esclarecimentos jurídicos (Dr. Luiz Roberto Porto Farias). Formou-se um grupo de trabalho para analisar as modificações feitas no Regimento Interno pela PGE/AL. Foi atestada a necessidade de se criar outro grupo de trabalho a fim de discutir critérios para a criação dos Comitês.

Discutiu-se também sobre a minuta do Decreto que regulamenta o Fundo; o representante da Secretaria Estadual de Agricultura pediu vistas a fim de estudá-lo melhor. Da mesma forma, o representante da Secretaria de Saúde pediu vistas ao processo de criação do Comitê da Bacia do Rio Coruripe. Nota-se a falta de articulação dos próprios órgãos do aparelho estatal, a quem cabe primeiramente conduzir e dar a linha política dos recursos hídricos do Estado.

### **5.3.6 Sexta reunião**

A sexta reunião, dia 14 de maio de 2002 (Ata nº 06/2002 – Anexo nº 18), foi marcada pela crítica que se fez em decorrência da falta de compromisso dos conselheiros do grupo de trabalho em não ter se reunido. O consultor do Pró-Água, Eduardo Normande, apresentou uma minuta de critérios para criação dos Comitês de Bacia estaduais. O presidente do Conselho aproveitou para salientar a pequena participação do CERH/AL no Comitê da Bacia do Rio São Francisco. A conselheira Ana Lúcia Menezes, representante da sociedade civil (modalidade ONGs) pediu o devido esclarecimento a respeito de quem seriam os representantes das entidades

civis de recursos hídricos citados no referido Regimento, propondo a recondução uma única vez por período de 2 anos.

A conselheira Profa. Cleuda Freire, da Universidade Federal de Alagoas, protestou a publicação do Decreto nº 532/2002, que regulamentou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, sem que houvesse uma prévia discussão no CERH/AL. Por fim, aprovam-se as primeiras Resoluções, a de nº 01/2002 (Anexo nº 19), que dispõe sobre as normas e critérios para criação, efetivação e organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica em Alagoas; e a de nº 02/2002 (Anexo nº 20), que criou o Comitê da Bacia do Rio Coruripe.

### **5.3.7 Sétima reunião**

A sétima reunião aconteceu em 15 de dezembro de 2004 (Ata nº 07/2004 – Anexo nº 21), quer dizer, no ano de 2003 não houve nenhum encontro daqueles que são responsáveis pelo trato dos recursos hídricos do Estado de Alagoas. Em 2004, ocorreu apenas uma reunião, assim mesmo no último mês do ano. Isto prova como o CERH/AL não vem sendo aproveitado a ponto de não ser efetivamente um instrumento que reflita uma atuação estatal na política de recursos hídricos, se é que ela realmente existe.

Solicitam-se cópias das Atas anteriores, para se saber quais ações realizadas e quais pendentes, como, por exemplo, as Câmaras Técnicas, assim como um calendário para as reuniões do ano de 2005. O Presidente do Conselho (que é o próprio Secretário de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais) informa sobre os Planos Diretores, sobre o Complexo Estuarino Lagunar e a Outorga. Lê-se a minuta do Dossiê sobre o trabalho de mobilização para criação do Comitê do Rio Pratagy. Mais uma vez, a falta de periodicidade das reuniões é a principal reclamação por parte dos conselheiros, o que acarreta a falta de apresentação de parecer sobre o funcionamento do CERH/AL e desinformação da sistematicidade dos trabalhos realizados pelo Conselho.

Alega-se a necessidade de compromisso e organização do CERH/AL, pois não estariam ali os conselheiros para referendar ações da SEMARHN, sendo o

Conselho um órgão normativo e deliberativo. Junta-se a isso a reclamação feita pela falta de entrosamento tendo em vista que o Conselho fora criado para fazer e elaborar/implementar políticas de recursos hídricos e não aprovar documentos.

Falou-se sobre a renovação dos nomes ocorrida em novembro último (2004). Alguns conselheiros se abstiveram a respeito do parecer que cria o Comitê de Bacia do Rio Pratagy. Apresentou-se o trabalho sobre Zoneamento Hidrográfico do Estado de Alagoas para Gerenciamento dos Recursos Hídricos, onde consta a nova divisão de Bacias Hidrográficas, caracterizando as Regiões Hidrográficas de Alagoas, o que deu novamente origem à reclamação pela falta de encaminhamento das informações com certa antecedência para se discutir a matéria.

Daí, resultou-se uma comissão integrada pelas representações da CINAL, IMA, SEINFRA, MP, CODEVASF, SEPLAN e SEMARHN para vistas ao dossiê do zoneamento, estipulando reuniões ordinárias todas as segundas quartas-feiras dos meses de março, julho e novembro. Por fim, leu-se uma Moção sobre o Plano Decenal do Rio São Francisco, contra a sua transposição, com as devidas ressalvas de alguns conselheiros por ser este tema imbuído de grandes polêmicas. Por isso foi retirada da pauta de aprovação, recebendo protestos do autor da moção, o Sr. Roberto Lobo, representante do Fórum de Defesa Ambiental, ratificada pelo MPE/AL. Por fim, aprova-se a Resolução de nº 04/2004 (Anexo nº 22), que cria o Comitê da Bacia do Rio Pratagy, sendo o segundo comitê formado no Estado de Alagoas.

### **5.3.8 Oitava reunião**

A oitava reunião do Conselho deu-se no dia 24 de maio de 2005 (Ata nº 08/2005 – Anexo nº 24)<sup>18</sup>. Tratou-se a respeito do Projeto do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba; levantaram-se também considerações sobre a dragagem das Lagoas e do condomínio Lagunar e da Prefeitura de Marechal Deodoro; teceram-se considerações sobre projetos e planos de ações integradas de referido complexo; expõe-se acerca do processo de criação do Comitê da Região Hidrográfica da Bacia do Rio Piauí, tendo seu parecer concluído pela sua aprovação. Assim, aprovam-se

---

<sup>18</sup> Vale lembrar que a Resolução de nº 03/2003 do CERH/AL não possui validade jurídica alguma, tendo em vista a impossibilidade de se resolver sobre minuta de Decreto (Anexo nº 23)

duas Resoluções neste dia, a de nº 05/2005 (Anexo nº 25), que cria o Comitê de Bacia do Rio Piauí, e a de nº 06/2005 (Anexo nº 26), que cuida das Regiões Hidrográficas do Estado de Alagoas.

### **5.3.9 Nona reunião**

A nona e, até o fechamento desta pesquisa, a última reunião do Conselho, deu-se no dia 18 de outubro de 2005 (Ata de nº 09/2005 – Anexo nº 27). Mais uma vez foi objeto de discussão o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, sendo prioridade para o início do ano de 2006 a regulamentação do FERH/AL (*sic*), como se já não houvesse um Decreto regulamentador. Discutem-se também sobre o Plano Diretor de Águas e a criação das CBH do Rio São Miguel e do Complexo Estuarino- Lagunar Mundaú/Manguaba (CELMM).

É proposta a aprovação de uma moção pelo representante do Fórum de Defesa Ambiental, manifestando ser contrário à Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 43/2000, que altera a dominialidade das águas subterrâneas, atualmente de domínio dos Estados, para a União, ratificando a manutenção do texto constitucional em vigor; esta proposta é aprovada por unanimidade (Moção nº 01/2005 - Anexo nº 28).

## **5.4 Análise dos documentos (conjunto de Atas, Resoluções e Decretos)**

Diante das informações coletadas, percebemos o quanto o CERH/AL precisa encontrar um norte de política. Fica patente a dispersão dos assuntos que são tratados e encaminhados nas reuniões do Conselho. Muitas abordagens são desconexas e enviesadas, na maioria das vezes, com reclamações dos conselheiros que são, diga-se de passagem, plenamente corretas e apropriadas. Inexiste uma organicidade clara, uma espiritualidade de coesão e uma familiaridade dos membros com relação ao desenvolvimento das propostas levantadas em reuniões. Ademais, constata-se a ausência de uma Política do Estado de Alagoas para com os Recursos Hídricos. Mesmo que haja as Leis que obrigam a Administração Pública a elaborar e executar uma Política, não se observa ao menos uma intenção clara e objetiva para realização

de um planejamento neste sentido. Este mesmo raciocínio deve ser estendido ao Plano Estadual de Recursos Hídricos que sequer verifica-se indícios de formulação, bem como o Plano de Trabalho da SEMARHN.

Diante dessas poucas reuniões do CERH/AL, porém suficientes para analisarmos e tirarmos conclusões a respeito. Vale salientar que será feito em oportunidade própria uma análise mais aprofundada de todas as questões, na discussão dos resultados adquiridos pelas entrevistas, acrescentando novos elementos para uma análise final. Assim, realizamos também uma pesquisa de campo com o objetivo de saber dos próprios conselheiros o que eles pensam sobre o assunto recursos hídricos; e como eles agem, dentro e fora do CERH/AL. Foi aplicado um questionário com cinco perguntas (Anexo nº 29), seguindo o método de avaliação *qualitativa*, e não apenas quantitativa. Contudo, tal peregrinação teve que atentar para com alguns critérios, critérios estes pensados e eleitos segundo o método acima citado. No próximo item, explicaremos como estes critérios foram descobertos e enquadrados para esta finalidade.

### **5.5 Critérios para uma averiguação da avaliação qualitativa.**

Demo (2002) mostra a sua preocupação de fundo metodológico na averiguação do objeto a ser pesquisado, a participação. À medida que ganha espaço e interesse por políticas de teor qualitativo – questão da cultura, da identidade comunitária, *da participação*, do espaço político etc. -, torna-se premente buscar caminhos de avaliação, sob pena de não sabermos o que dizer e, em consequência, não podermos disputar em face de políticas quantitativas as mesmas chances na realidade social (DEMO, 2002, p. 1ss) (grifos nossos).

Para além do velho antagonismo qualidade e quantidade, Demo separa a qualidade *formal*, que faz referências a instrumentos e a métodos, da qualidade *política*, que seria a finalidade e o conteúdo propriamente ditos. Não é meio, e sim fim, não é forma, mas substância. A qualidade pode ser identificada com o fenômeno participativo substancialmente, que é o cerne da criação política (DEMO, 2002, p. 9).

Assim, o autor supervaloriza a questão participativa como elemento cerne na elaboração e execução de políticas. Participação é condição necessária para a *praxis* política e fator determinante para o amadurecimento político de uma sociedade. Pobreza política é falta de participação, é a coerção da conquista da participação, é a inconsciência histórica imposta da necessidade de autodeterminação (DEMO, 2002, p. 11). Nessa linha, a avaliação qualitativa ultrapassa o pragmático, o que está exposto, o que está explícito; ela está nas coisas mais sublimes, entrelinhadas, sensitivas. O que está em jogo na avaliação qualitativa é principalmente a *qualidade política*, ou seja, a arte da comunidade de autogerir-se, a criatividade cultural que demonstra em sua história e espera para o futuro, a capacidade de inventar o seu espaço próprio, forjando a sua autodefinição, sua autodeterminação, sua autopromoção, dentro dos condicionamentos objetivos (DEMO, 2002, p.18).

Partindo daí, avaliar o Conselho é aprofundar o seu espaço político, lembrando, porém, que é importante que façamos alguns esclarecimentos. O Conselho que propomos estudar é um Conselho de ordem institucional, de feitura burocrática e operacional, diferentemente dos conselhos gestores, os quais Gohn e Demo mencionam com frequência. Embora o CERH/AL gerencie política pública, a de recursos hídricos, ele destoa dos demais Conselhos, tais como Educação, Saúde, Criança e Adolescente, entre outros, por serem mais abertos a inserção da sociedade civil organizada e de relevância política capaz de atrair atenção elevada dos atores sociais e do próprio Estado.

O CERH/AL possui uma característica mais técnica e especializada, ao revés dos Comitês de Bacia, considerados verdadeiros “parlamentos das águas”, cujo principal papel é escolher, adotar e implementar políticas, objetivando contemplar reivindicações e exigências, quando aí ocorre a discussão mais acirrada e localizada, onde se demarcam posições e gera luta política, seja porque a percepção política se dá melhor no local aonde as disputas se travam, seja porque se transformam em referências para as demais localidades, servindo de exemplo para outras esferas.

Ademais, o próprio Demo alega que a avaliação qualitativa não é um expediente válido em todos os casos e fácil de se utilizar. É preciso sempre perguntar-se se o tema admite o tratamento qualitativo, para não cairmos na

banalização barata de vermos qualidade em tudo, além da falta da “relativa maturidade teórica e prática indispensável ao pesquisador iniciante”. Sendo o fenômeno participativo de longo prazo, exige-se uma sólida formação sobre o assunto, seja também porque a vivência participativa do avaliador não cai do céu por descuido, mas exige, para além de conhecimento técnico exaustivo, prática persistente, paciente, crítica e cuidadosa (DEMO, 2002, p.31-33).

Contudo, podemos elencar alguns critérios avaliativos para dosar a real qualidade de espaços que se dizem participativos: intensidade comunitária; coesão ideológica e prática; identidade cultural; envolvimento conjunto; clima de presença engajada; ação formativa; e convivência participativa.

Ao realizarmos as perguntas em questionários, elegemos algumas perguntas pertinentes e indispensáveis para se analisar o grau de comprometimento que o CERH/AL possui com as estratégias de desenvolvimento sustentável no Estado de Alagoas, e, também, se a política de recursos hídricos no Estado está realmente sendo implementado e colocada em prática.

Assim, avaliar o CERH/AL é determinar, a primeira vista, o envolvimento político e profissional dos atores sociais que se fazem presentes no Conselho. Como os conselheiros atuam e elaboram políticas, ao tempo que discutem e debatem, colaboram e ajudam a funcionar este Conselho criado por força da lei. Seguiremos com as perguntas que foram feitas, tendo em vista o acúmulo teórico adquirido, e segundo critérios vistos no parágrafo anterior. Todavia, é bom salientar que estes critérios também sofreram influências de toda discussão teórica feita no segundo Capítulo da dissertação, o que demonstra o grau de complexidade que a pesquisa exigiu.

### **5.5.1 Primeira pergunta**

1. Como foi que V. Sa. fora escolhido(a) conselheiro(a) para participar do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas?

A primeira pergunta se refere à forma de escolha do membro eleito para representar, seja o Poder Público, seja a iniciativa privada, ou, seja a sociedade civil

dita organizada. O objetivo dessa primeira pergunta é saber a origem de cada conselheiro, a quem eles representam, quais os interesses que eles defendem e de quem.

### **5.5.2 Segunda pergunta**

2. Quais os principais temas/assuntos importantes na avaliação de V. Sa. que deverão constar na pauta das próximas reuniões?

A segunda pergunta se relaciona aos assuntos importantes, ou melhor, às propostas políticas pelas quais o CERH/AL deve se debruçar, conforme a opinião de cada um dos conselheiros, com o objetivo de se saber qual é a principal preocupação de cada entidade ou órgão representado na área de recursos hídricos em Alagoas. Resulta-se, assim, na identificação da formação e capacitação que os conselheiros devem possuir a respeito do tema recursos hídricos, e se sabem intervir conforme os conhecimentos que se tem sobre o assunto.

### **5.5.3. Terceira pergunta.**

3. O setor/segmento que V. Sa. representa sabe do que vem acontecendo no Conselho? Se sim, como?

A terceira pergunta tem um caráter mais provocativo. Procura-se saber se a entidade ou órgão que o conselheiro representa sabe do que vem sendo discutido, debatido, e executado pelo conjunto do CERH/AL, e se em caso afirmativo, de que forma. Essa questão tem por finalidade saber se há um retorno do que fora discutido e aprovado para o agente eleitor, e qual o grau de comprometimento do conselheiro/a para com os seus representados, dando-lhes a satisfação devida.

#### **5.5.4 Quarta pergunta**

4. Qual a relação que V. Sa. possui, enquanto conselheiro(a), com os demais conselheiros? Apenas nas ocasionais reuniões do Conselho? Se não, qual (is) outra(s)?

Na quarta questão, o envolvimento do conselheiro com os seus pares é ponto imprescindível para uma análise global do envolvimento político, não só dos conselheiros com o CERH/AL, mas também com os demais conselheiros entre eles, onde, pela correlação de forças que se estabelece, vários interesses, sejam comuns ou antagônicos, processam-se nas reuniões.

#### **5.5.5 Quinta pergunta**

5. Com que frequência V. Sa. tem participado do Conselho?

Por fim, a última pergunta se refere ao grau de comparecimento do conselheiro/a nas reuniões. Isso é de fundamental importância porque vai refletir o grau de compromisso e de envolvimento que tais representantes possuem a cerca dos temas relacionados com os recursos hídricos de Alagoas.

A partir da explicação do porquê de cada questão feita, iremos agora analisar, de acordo com as respostas dadas, o que cada um pensa e, se o que vem sendo dito se coaduna com a sua atuação real, se a Lei está efetivamente sendo implementada e atendida, e se o que a doutrina relata acontece na vida prática. Com isso, estamos arrematando o que foi teorizado neste trabalho a fim de cumprir com o principal objetivo desta pesquisa, a saber: analisar como se dá a participação dos conselheiros no Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas e seus efeitos práticos (este seria o objetivo geral); levantar dados sobre os procedimentos de escolha dos participantes das entidades decisórias; levantar dados sobre as competências dos conselheiros no que concerne aos assuntos que são objeto de sua deliberação; observar como se dão as articulações entre representantes e representados nas entidades indicadas (estes seriam os objetivos específicos).

## **5.6 Análise dos questionários**

Passemos agora aos resultados adquiridos pela aplicação dos questionários aos conselheiros do CERH/AL. Vale ressaltar que cada uma das entrevistas foi marcada previamente com o entrevistado, sabendo os mesmos sobre o conteúdo das perguntas no dia e na hora dos encontros e seus propósitos, e que em nenhum momento teve qualquer tipo de influência por parte do pesquisador no sentido de obter determinada resposta, não interferindo, nem concordando e/ou discordando daquilo dito pelas pessoas questionadas.

Tendo em vista os critérios colocados e os objetivos perseguidos, iremos analisar as informações colhidas segundo o método aplicado. As respostas dadas estão numeradas de acordo com a ordem que foram feitas, sem repetição das perguntas, pois foram acima explicadas. Separaremos por setor ou segmento representativo. O primeiro será o segmento do Poder Público aqui integrado pelos representantes das Secretarias Executivas de Estado e órgãos vinculados à temática ou com atuação na área dos recursos hídricos. A ordem segue aquela disposta no Decreto nº 658/2003.

### **5.6.1 Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais – SEMARNH**

Com relação à SEMARHN, esta foi a única entrevista que não foi feita de forma deliberada. Isto porque não seria pertinente e nem relevante pelo simples fato de ser a SEMARHN o órgão responsável pela gestão do meio ambiente em Alagoas e que, por conta disso, é da sua própria razão de existir ser o braço estatal na formulação e execução da política do Estado nesta área. Então, para se avaliar o grau de participação e de compromisso político do CERH/AL, seria inócua a aplicação do questionário, sabendo que a SEMARHN participa do Conselho na condição de presidente, e que, por isso, não existe reunião sem a sua participação e direção. Além do mais, ao presidir os trabalhos, não vota nas deliberações, apenas em caso de empate, e, é claro, possui mais poder do que os demais membros, pois cabe a esta Secretaria convocar as reuniões conforme oportunidade e conveniência.

### **5.6.2 Secretaria Executiva de Agricultura, Irrigação, Abastecimento e Pesca – SEAGRI**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por causa de ser técnico especializado na área (Mestrado em Irrigação e Drenagem);
- 2- Na sua avaliação, o principal assunto é a Política de outorga para utilização dos mananciais em irrigação e drenagem;
- 3- Relata à Secretaria via documentação do CERH/AL, publicando-a e divulgando-a;
- 4- Possui sim relação com os demais conselheiro/as em outras reuniões que envolvem recursos hídricos como o CBH do Rio Pratagy, onde também coincidem alguns membros do Conselho;
- 5 – Participa de todas as reuniões do CERH/AL, desde a primeira reunião.

### **5.6.3 Secretaria Executiva de Fazenda – SEFAZ**

A Secretaria se recusou a responder às questões, alegando ausência total de participação no CERH/AL.

### **5.6.4 Secretaria Executiva de Saúde – SESAU**

Também se recusou a responder às perguntas, depois da nossa ida duas vezes à Secretaria, sem que houvesse consideração e interesse.

### **5.6.5 Secretaria Executiva de Infra-estrutura e Serviços – SEINFRA**

- 1 - Participa do CERH/AL por indicação do Secretário titular à época;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a Gestão estadual de recursos hídricos, Comitês de Bacia Hidrográfica e Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- 3- A Secretaria da qual representa sabe através de suas informações dadas à Diretoria de Obras;
- 4- Possui relação com os outros conselheiro/as apenas nas atividades internas do CERH/AL;

5 – Participa de todas as reuniões do CERH/AL.

#### **5.6.6 Secretaria Executiva de Turismo e Esportes – SETURES**

- 1 - Foi escolhida a participar do CERH/AL pelo fato de ser a segunda suplente, depois do Secretário, titular da pasta, e do 1º suplente, o Secretário Adjunto;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são abranger as discussões e as decisões mais para as comunidades, encaminhar os assuntos ali tratados para as escolas, e a maior participação da sociedade;
- 3- A conselheira não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;
- 4- Apenas nas reuniões do Conselho;
- 5 – Freqüenta sempre quando é convocada.

#### **5.6.7 Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento – SEPLAN**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por causa da SEPLAN articular a questão de planejamento e orçamento do Estado e possuir interfaces com várias áreas do Estado;
- 2- Na sua avaliação, o principal assunto é a avaliação e implementação da Política de recursos hídricos;
- 3- Relata à Secretaria através da página eletrônica, envio de material e informações via email, e de informes nas reuniões da Secretaria;
- 4- Possui relação apenas nas ordinárias reuniões do Conselho;
- 5 – Enquanto Secretaria 100%, enquanto pessoa física 50%, sendo substituído pela sua suplente.

#### **5.6.8 Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL**

- 1 – É conselheiro por força de Lei (Decreto nº 37.784/98);
- 2- Na sua avaliação, o principal assunto é o reenquadramento dos rios estaduais, tendo em vista a defasagem do enquadramento feito em 1978;

- 3- O conselheiro não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;
- 4- Possui algum contato com outros conselheiro/as;
- 5 – Participa sempre que há reunião.

#### **5.6.9 Companhia de Abastecimento d'Água e Saneamento de Alagoas – CASAL**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL pelo assento que a CASAL tem direito através do Decreto via segmento usuário<sup>19</sup>;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a implementação da legislação de recursos hídricos, o desafio da prática como a criação de Comitês, Agências de água, e a realização dos Planos Diretores, definição de tarifas, planos de investimento, e criação da Agência Estadual de Água;
- 3- O conselheiro não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;
- 4- Restringe-se apenas nas reuniões do CERH/AL;
- 5 – Participa de todas as reuniões em que é convocado.

#### **5.6.10 Ministério Público Estadual de Alagoas – MPE/AL**

- 1 - Foi indicado pelo Procurador-Geral de Justiça por causa de ser coordenador do Núcleo de Defesa do Meio Ambiente do 1º Centro de Apoio Operacional do Ministério Público e ser, também, o único promotor de justiça no Estado com especialização na área ambiental (UFLA)<sup>20</sup>;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a Agência de Águas de Alagoas e promoção da criação dos CBHs;

---

<sup>19</sup> Na verdade a CASAL, apesar de podermos considerá-la como usuária, grande usuária, aliás, ela não faz parte legalmente do setor usuário, e sim do Poder Público. Isto tem gerado sérias e calorosas discussões no Conselho, tendo em vista a retirada de uma das poucas vagas designadas ao setor dos usuários.

<sup>20</sup> Lembra-se que o representante do MP inteveio no sentido de participar na condição de ouvinte, pois na condição de *Parquet* e fiscal da Lei seria o único conselheiro a possuir o poder de processar todos os demais conselheiros e o próprio Conselho, o que influenciaria nas decisões tomadas, acarretando descabido desequilíbrio de poder.

- 3- Sim, através do repasse das informações para os promotores de justiça dos municípios;
- 4- Como representante do MPE/AL possui relação com os órgãos públicos e com a sociedade civil organizada constatemente;
- 5 – Participa de todas as reuniões do CERH/AL em que era convocado.

#### **5.6.11 Universidade Federal de Alagoas – UFAL**

- 1 - Foi escolhida a participar do CERH/AL a partir da solicitação feita pela Reitoria da Universidade ao Departamento de Águas e Energia – DAE de dois nomes, um conselheiro titular, e outro suplente, a fim de representar a Universidade no dito Conselho;
- 2- Na sua avaliação, o principal assunto é o Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- 3- Não há na Universidade um fórum específico em que sejam feitas divulgações dos acontecimentos. Entretanto, as divulgações, sempre que possível, são realizadas em reuniões, em debates, e também em artigos publicados, além da disponibilidade de informações da própria Conselheira quando solicitados;
- 4- Possui contato com alguns conselheiros em outros fóruns, como Comitês, Simpósios, onde há comum área de atuação;
- 5 – Participa ativamente das reuniões do CERH/AL, obtendo frequência acima de 90% das reuniões.

#### **5.6.12 Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF**

e

#### **5.6.13 Departamento Nacional de Obras contra a Seca – DNOCS**

Com relação a estes dois representantes, as entrevistas não foram realizadas. Diversos fatores contribuíram para a sua não realização. Destaca-se o fato dos dois órgãos não terem sede na cidade de Maceió, complicando a marcação de um encontro com seus representantes. Apesar do envio de correspondência eletrônica, apenas a representante da CHESF respondeu, porém sem muito êxito no agendamento do encontro. Inclusive na última reunião ocorrida do CERH/AL, do dia

16 de março de 2006, ambos não compareceram. Contudo, entendemos que não prejudicará o final da pesquisa, por entender que o setor Poder Público estar muito bem representado, obtidas muitas amostras desse setor.

#### **5.6.14 Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco – CODEVASF**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por indicação do Superintendente Regional da CODEVASF - Alagoas;
- 2- Na sua avaliação, o principal assunto é a criação dos Comitês de Bacia;
- 3- Sim, através da sua participação, tendo acesso às Atas, e pedido de vistas;
- 4- Mais com os representantes das Instituições e órgãos públicos;
- 5 – A todas reuniões.

#### **5.6.15 Capitania dos Portos de Maceió**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por indicação do Capitão dos Portos, em função do cargo pelo qual exerce;
- 2- Não existe pauta definida pela Marinha, apenas quando os assuntos abordados interferirem nas questões pertinentes às atividades básicas da Marinha, tais como segurança no tráfego aquaviário, salvaguarda da vida humana no mar e prevenção da poluição hídrica;
- 3- Relata à Capitania por meio da participação do Conselheiro nas reuniões internas formalizadas em atas;
- 4- Nas ocasionais reuniões do Conselho, ou quando atuando juntos nas diversas atividades que envolvem a Marinha como IMA, IBAMA e FEPEAL;
- 5 – Participa de todas as reuniões marcadas do CERH/AL.

#### **5.6.16 Fundação Nacional de Saúde – FUNASA**

- 1 – Por não ser titular, vem, todavia, participando freqüentemente das reuniões do CERH/AL pelo motivo de substituir o Chefe da Divisão de Engenharia – DIESP/FUNASA;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a aprovação dos Comitês de bacia e a proteção dos mananciais do Estado;
- 3- Sim, através do encaminhamento do relatório a respeito dos assuntos tratados nas reuniões do Conselho ao Chefe de Engenharia da FUNASA;
- 4- Nenhuma, apenas nas ocasionais reuniões do Conselho;
- 5 – Participa de todas as reuniões do CERH/AL em que é convocada.

#### **5.6.17 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por causa da formação profissional e do envolvimento sistemático na área de pesca e recursos hídricos;
- 2- Na sua avaliação, o principal assunto é a celeridade no processo de criação dos CBH dos principais rios do Estado;
- 3- O conselheiro não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;
- 4- O mais freqüente relacionamento se dá nas reuniões ordinárias do Conselho, seguido de encontros eventuais quando necessários para tratar de assuntos relativos ao tema;
- 5 – Freqüência total.

#### **5.6.18 Federação dos Pescadores de Alagoas – FEPEAL**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por causa de ser do movimento de pesca em Alagoas e também ser presidente da FEPEAL;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a Semana da Água, o Fórum Permanente dos Comitês de Bacia, e a formação do Conselho Estadual da Pesca;

- 3- O conselheiro não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;
- 4- Possui, sim, relação com os demais conselheiro/as em outros Conselhos relativos ao meio ambiente e em reuniões na própria FEPEAL;
- 5 – Participação constante em todas as reuniões do CERH/AL.

#### **5.6.19 Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool de Alagoas**

- 1 – Por indicação do presidente do Sindicato, por ser o Conselheiro representante dos técnicos dos açucareiros e alcooleiros do Brasil (Sociedade dos Técnicos dos Açucareiros e Alcooleiros do Brasil – STAB) e ser também membro de Comitê de Bacia;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são os pedidos de outorga e a falta de recursos humanos, apoio logístico e financeiro da própria SEMARHN;
- 3- Por ter sido indicado recentemente, ainda não participou de nenhuma reunião, o que impossibilita de responder a esta pergunta;
- 4- Possui relação com os demais conselheiro/as nas reuniões do Conselho e por outras relações de cunho profissional;
- 5 – Conforme relatado na resposta 3, ainda não participou de nenhuma reunião, apesar da última reunião, do dia 18 de outubro de 2005, a convocatória só chegou após o dia marcado.

#### **5.6.20 Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, vertente do Rio São Francisco**

- 1 - Foi escolhida a participar do CERH/AL por indicação da Diretoria da AMA, de acordo com a atividade e vivência que a Conselheira possui com a temática;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são as questões relacionadas aos CBH: quais foram criados, quais os que estão para ser implantados, a mata ciliar dos rios e afluentes, a questão da revitalização do Rio São Francisco;
- 3- Por nunca ter sido convocada, não participou de nenhuma reunião, o que impossibilita de responder a esta pergunta;

4- Possui sim relação com os demais conselheiro/as em outras atividades que envolvem a AMA, tais como em projetos e em convênios mantidos com muitas entidades contempladas no CERH/AL, além de reuniões em Comitês de bacia;

5 – Nunca participou de nenhuma reunião do CERH/AL, pois nunca foi convocada.

#### **5.6.21 Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, vertente do Oceano Atlântico**

1 - O conselheiro não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;

2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a preservação e recuperação dos recursos hídricos, a questão do desmatamento e reflorestamento da mata ciliar, o entorno das nascentes, combater a poluição dos rios e dos aquíferos;

3- Por nunca ter sido convocado, não participou de nenhuma reunião, o que impossibilita de responder a esta pergunta;

4- Não possui nenhuma relação com os demais conselheiro/as;

5 – Nunca participou de nenhuma reunião do CERH/AL, pois nunca foi convocado.

#### **5.6.22 Comitê de Bacia Hidrográfica, vertente do Rio São Francisco**

1 - Participa automaticamente do CERH/AL pelo fato de ser presidente do Comitê de Bacia do Rio Piauí;

2- Na sua avaliação, o principal assunto é a formação dos Comitês, fazendo com que cada Comitê busque a sua auto-gestão;

3- Sim, na condição de representante dos grandes usuários (Usinas de açúcar), o Conselheiro passa as informações, bem como o repasse das questões discutidas a estes usuários;

4- Apenas nas ocasionais reuniões do CERH/AL;

5 – Depois de ter tomado posse como presidente do Comitê, vem participando sempre que é convocado.

### **5.6.23 Comitê de Bacia Hidrográfica, vertente do Oceano Atlântico**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL em função de ter sido presidente do CBH do Rio Coruripe;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a Bacia do Rio Pratagy e qual o comprometimento do Estado de Alagoas com os CBH e com os recursos hídricos do Estado;
- 3- Relata via reuniões do Comitê;
- 4- Quando era prefeito do município de Coruripe, tinha ligação com alguns conselheiros em algumas atividades e com outros nenhuma relação;
- 5 – Apenas participou de uma única reunião.

### **5.6.24 Companhia Alagoas Industrial – CINAL**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL por indicação pela Diretoria da Braskem, via Federação das Indústrias de Alagoas - FIEA;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a formação dos CBH, a regulamentação do FERH/AL, e a definição dos critérios de cobrança pelo uso da água;
- 3- O conselheiro não entendeu esta pergunta, pois respondeu de forma desconexa com o que foi perguntado;
- 4- Apenas nas ocasionais reuniões do Conselho, contudo existe empatia pelo Conselheiro para com as representantes da CHESF e da UFAL;
- 5 – Participa de todas as reuniões do CERH/AL.

### **5.6.25 Cooperativa Pindorama**

- 1 - Foi escolhido a participar do CERH/AL pelo fato do Conselheiro ter mestrado em recursos hídricos e atuar nesta área, além de estudar o potencial físico-hídrico da região de Pindorama;

- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a recuperação das Bacias Hidrográficas de cada rio do Estado, onde possui contribuição subterrânea, e o estudo da dotação da água por parte dos grandes usuários e seu disciplinamento;
- 3- Sim, através das informações fornecidas à diretoria da cooperativa;
- 4- Nenhuma relação extra reunião do CERH/AL, pois segundo deu entendimento para que não haja interferências indevidas nos momentos das votações em plenário;
- 5 – Em todas as reuniões do Conselho vem participado.

#### **5.6.26 Associação Brasileira de Recursos Hídricos e Conselho Regional de Química – ABRH & CRQ**

- 1 – A ABRH, entidade que representa no CERH/AL, tem relevantes serviços prestados dentro da categoria de representação de entidades de pesquisa. Foi realizada uma chamada e três entidades organizadas se apresentaram, tendo sido a ABRH escolhida;
- 2- Na sua avaliação, os principais assuntos são a reformulação do enquadramento dos corpos d'água, bem como a operacionalização do Fundo de Recursos Hídricos;
- 3- Repassa as informações e as discussões ali feitas via comunicação eletrônica;
- 4- Possui relação com os demais conselheiro/as em eventuais eventos; o do meio ambiente. Afora esta situação, o CERH/AL não promove a integração entre os membros;
- 5 – Participa de todas as poucas reuniões ocorridas do CERH/AL.

#### **5.6.27 Fórum de Defesa Ambiental/Articulação do Semi-árido**

- 1 – Por ter sido eleito presidente do Fórum de Defesa Ambiental e pelo fato do Fórum ter sido eleito entre as diversas ONGs, que se inscreveram no edital de participação do CERH/AL;
- 2- Na próxima reunião está prevista a apreciação do processo de criação do CBH do Rio São Miguel, a questão do fortalecimento do órgão gestor de recursos hídricos no Estado, como a estruturação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos;

3- Sim, através do sítio eletrônico do Fórum de Defesa Ambiental, divulgando a participação e os acontecimentos motivo de apreciação pelo CERH/AL, e nas reuniões das ONGs;

4- A principal se dá nas próprias reuniões. Em outros eventos, onde outros conselheiros participam, que se referem aos temas do meio ambiente;

5 – A todas reuniões.

### **5.7 Resultados e discussões, à guisa de conclusão**

Tabela nº 2 – Dados sobre a formação profissional dos conselheiros do CERH/AL

<b>Formação dos conselheiros/as</b>	<b>Quantidade</b>
Engenheiros	14
Advogados	3
Economistas	2
Sem curso superior	2
Comandante da Marinha	1
Químico	1
Físico	1

Tabela nº 3 – Dados sobre o modo de ingresso dos conselheiros do CERH/AL

<b>Modo de ingresso no CERH/AL</b>	<b>Quantidade</b>
Indicação do superior hierárquico	11
Por força da Lei/do cargo	8

Por sorteio/eleição	2
Não entenderam	2

Tabela nº 4 – Dados sobre os assuntos considerados importantes pelos conselheiros do CERH/AL

<b>Assuntos considerados importantes</b>	<b>Quantidade</b>
Comitês de Bacia Hidrográfica	12
Fundo de Recursos Hídricos	4
Política de outorga	2
Reenquadramento dos rios estaduais	2
Agências de Água	2
Gestão estadual	1
Comunidades	1
Política de recursos hídricos, sua avaliação e implementação	1
Implementação da legislação de recursos hídricos	1
Planos Diretores	1
Proteção dos mananciais	1
Semana da Água	1

Fórum Permanente dos CBH	1
Conselho Estadual da Pesca	1
Estruturação logística da Secretaria (SEMARHN)	1
Preservação e recuperação dos recursos hídricos	1
Poluição	1
Cobrança da água	1
Fortalecimento do órgão gestor	1
Estruturação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos	1
Sem pauta definida	1

Tabela nº 5 – Dados sobre o repasse das informações discutidas pelos conselheiros do CERH/AL

<b>Respostas dadas sobre o repasse</b>	<b>Quantidade</b>
Sim	11
Não entenderam	6
Impossibilidade para responder	3
Não, porém sem prejuízo daquele que solicita	1

Tabela nº 6 – Dados sobre a relação dos conselheiros do CERH/AL entre eles mesmos

<b>Relação extra CERH/AL</b>	<b>Quantidade</b>
Sim	12
Não	9

Tabela nº 7 – Dados sobre a frequência dos conselheiros do CERH/AL

<b>Participação no CERH/AL</b>	<b>Quantidade</b>
Em todas as reuniões	13
Quando é convocado	3
Nunca, pois nunca fora convocado	2
Acima de 90%	1
Constante	1
Só em uma reunião	1
Não tem ido	1

Diante dos resultados obtidos, devidamente sistematizados e categorizados, e sabendo o que cada Conselheiro e Conselheira pensa e age a respeito das questões referentes aos recursos hídricos do Estado de Alagoas, como eles encaram o CERH/AL, quer averiguando o grau de importância dada por eles a este colegiado, quer atestando a postura de cada um deles diante do Conselho, para que este seja realmente um instrumento eficiente e eficaz na execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, passaremos às discussões sobre os resultados obtidos na pesquisa.

Elencando as dificuldades nitidamente percebidas nas Atas das reuniões, tais como: a desorganização funcional do próprio Conselho (motivo de queixa respondida especificamente por um dos conselheiros), como o não encaminhamento das convocatórias em tempo hábil; a falta de um calendário programático e seu cumprimento; a falta de conhecimento de alguns, se não da maioria dos conselheiros, sobre suas competências legais; a ausência de instrumentos da Política, como o caso das outorgas; a falta de compromisso de alguns conselheiros quando faltam às reuniões; a inexistência de articulação dentro da própria esfera governamental, como podemos citar o desencontro de pautas entre as Secretarias de Estado; bem como a ausência de cooperação política entre os atores sociais participantes do CERH/AL; existe também a ignorância total por alguns a respeito das suas funções dentro do Conselho, observados claramente através da entrevistas.

Conclui-se que:

1) a grande maioria possui, se não todos, ligação e afinidade com a temática, além de formação profissional altamente qualificada, porém, percebe-se bem que muitos conselheiros não sabem a fundo sobre determinadas questões. Misturam certos assuntos com outros, ou de forma genérica tentam demonstrar conhecimento e/ou explicar os assuntos que devem constar na pauta das reuniões do CERH/AL, não refletindo uma pauta programática de cada setor votante. Muitos não possuem pauta definida, citando determinados assuntos já discutidos, quando não sugerindo tópicos de acordo com a conveniência do momento.

2) a dificuldade que muitos entrevistados tiveram, em não saber responder se repassam ou retornam as informações e decisões tomadas pelo Conselho aos seus representados, deve-se pela falta de cultura política, onde se prevalece o descaso ao dar satisfações àqueles que os indicaram e/ou elegeram. No que se refere ao modo de ingresso, apenas dois conselheiros foram eleitos para fazer parte do CERH/AL, onde a maioria esmagadora participa no Conselho, ou por indicação, ou por decorrência do cargo que ocupa. Isso reflete ao que foi coletado, quando muitas respostas da 3ª pergunta não tinham conexão com o que fora perguntado, ao demonstrar que só a metade vem confirmando o repasse das informações aos segmentos de origem.

3) a maioria dos membros do CERH/AL possui relação política entre eles mesmos, embora seja uma pequena vantagem em cima daqueles que disseram não haver nenhuma relação. Isso se deve à grande quantidade de representantes provenientes do Poder Público, o que pode pré-existir uma relação institucional entre eles, embora a relação destes com os demais conselheiros de outros segmentos não se dá pelo espírito coletivo na execução da Política de Recursos Hídricos de Alagoas, reduzindo-se apenas em encontros pontuais e ocasionais no próprio CERH/AL ou esporadicamente em outros lugares, conforme relatado. A maioria não possui um comprometimento nítido para com os recursos hídricos que os una em outras frentes decisórias, e quando há, resume-se somente do ponto de vista técnico-burocrático.

4) sobre a frequência da participação, poucos disseram que não participam ou raramente se fazem presentes nas reuniões do CERH/AL. Vale lembrar que há um dado inadmissível que é a não convocação de alguns conselheiros, segundo seus relatos.

Diante desta análise geral em cima das respostas dos conselheiros/as, mesmo porque não faz parte dos objetivos propostos pela pesquisa avaliar a pessoa do conselheiro/a individualmente, e, sim, analisar a participação *in loco* dos membros do CERH/AL, busca-se ter uma visão ampla, mas determinante, de como vem se processando esta participação e se ela está contribuindo qualitativamente para o manejo, gestão e execução da política estadual de recursos hídricos, e também para as estratégias do desenvolvimento sustentável alagoano.

Conforme podemos observar de acordo com: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos das forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada, inexistente no CERH/AL; número insignificante de membros provenientes de seio dos movimentos sociais; o problema da capacitação dos conselheiros, inclusive da Administração Pública; o acesso às informações (e a sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselheiros à sociedade, e aos representados especificamente; e o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do Conselho pelo Executivo; o CERH/AL não possui as

devidas qualidades teóricas tratadas, problematizadas e colocadas no decorrer do trabalho.

Segundo Gohn (2001, p. 93-94), alguns estudos têm apontados:

1. uma tensão entre universalização das políticas dos direitos e a ênfase na focalização das políticas dos conselhos (leia-se particularismo);
2. dificuldades de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico;
3. dificuldades de articular o público estatal e o público não-estatal;
4. fraca participação da sociedade civil e absenteísmo dos membros governamentais;
5. necessidade de destacar aspectos da institucionalidade dos conselhos: facilidades e obstáculos às ações da sociedade civil frente ao Executivo;
6. os conselhos não podem ser vistos como substitutos da democracia representativa, nem como braços auxiliares de executivo, nem como substitutos da participação popular em geral.

Assim, o CERH/AL se enquadraria ainda no primeiro degrau da Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1998), que é o da **manipulação**, ou seja, tem como objetivo permitir que os atores sociais que conduzem o processo (a SEMARHN, no caso) possam educar as pessoas. Manifesta-se em conselhos onde os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independente, necessários para tomarem decisões por conta própria. Realidade constatada, através de documentos e dos depoimentos dos participantes.

Assim, conforme ensinamentos aqui colocados, não existe, atualmente, participação real no CERH/AL. O que há é um mero “cumprimento” da lei (na instituição do Conselho tão somente), e boa vontade de alguns atores sociais no gerenciamento de recursos hídricos de Alagoas. Não há interesse de socializar as informações, não existindo ações visíveis por parte da Secretaria no aprimoramento do espaço decisório do Conselho em questão. Nota-se a falta de eficiência, quer necessitando de otimização das discussões e de exercício de suas competências; quer

necessitando de implementação e condução da Política Estadual, para que o CERH/AL exerça influência nas decisões políticas, junto à sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face o enquadramento realizado no Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Alagoas, segundo o acúmulo teórico adquirido e apresentado neste trabalho, a saber: desenvolvimento sustentável; instâncias deliberativas; hermenêutica jurídica relacionada ao Direito Ambiental e legislação dos recursos hídricos; Estado; sociedade; participação; cidadania; e políticas públicas; faz-se necessário tecer algumas considerações no sentido de buscar elementos propositivos para o incremento de estratégias de sustentabilidade na execução da política de recursos hídricos do Estado de Alagoas. Antes, porém, requer que se faça uma interligação dos vários argumentos científicos utilizados na presente dissertação.

Vale atentar que, a conclusão que se chegou no capítulo anterior não se propõe a ser um estudo pronto e acabado, condenando este Conselho a se manter no primeiro degrau da “Escada da Participação Cidadã de Arnstein”. Identificar e “diagnosticar” a capacidade participativa do CERH/AL, mediante a metodologia escolhida, não exime de se fazer outras considerações a seu respeito.

Inicia-se esclarecendo que por mais que o CERH/AL esteja no primeiro degrau, segundo a “Escada da Participação Cidadã de Arnstein”, o Conselho continua sendo importante e indispensável ferramenta na condução e execução das políticas de recursos hídricos do Estado de Alagoas. Contudo, é imperativo que este se aperfeiçoe não só burocrática e tecnicamente, mas politicamente.

Sabemos do papel fiscalizatório que os Conselhos exercem sobre a atividade estatal e como estas estruturas público-políticas, legalizadas, são capazes de levar à institucionalidade dos anseios político-culturais da sociedade civil. Também se esclareceu a respeito do surgimento da descentralização da atividade estatal, que hodiernamente tornou-se política de Estado nesta atual fase *globalização*.

Ao tempo, o princípio da participação nunca fora antes tão aclamado e suscitado na execução de determinadas políticas públicas, mesmo quando não é muito bem vista por parte de membros dos governos. O simples fato de inserir, para

as instâncias públicas deliberativas, o acesso da sociedade civil já é motivo de receio e não é bem vista pelos tecnocratas estatais.

Contudo, a participação desejada não é aquela que implica em aconselhamento apenas, mas sim, no dever da coletividade de interferir qualitativamente e autonomamente, conforme as tipologias classificatórias por Arnstein. Então, a qualidade participativa, além de ser desejada pela sociedade, ela também é desejada pelo legislador. Com isso, a participação propriamente dita, seja exteriorizada através da *parceria*, da *delegação de poder*, e do *controle do cidadão*, últimos degraus da Escada da Participação Cidadã, é elemento inerente da norma legal, sem a qual a lei não se realiza por completo.

Seria forçoso creditar a algumas normas jurídicas, que trazem determinada densidade de cunho sociológico, como as que prescrevem a participação e a criação de Conselhos enquanto órgãos de apoio governamental, a sua eficácia jurídica na concretização real dos aspectos político-sociais ali previstos. Não olvidamos, contudo, os ensinamentos de Reale<sup>22</sup> sobre a tridimensionalidade do Direito, onde Direito é valor, fato social e norma, esta detentora de coercibilidade, qualidade própria da força jurídica das normas. Mas, tal problemática se insere mais na teoria do Fato Jurídico de Pontes de Miranda<sup>23</sup>, especificamente no plano da eficácia, quando elementos normativos de viés social são critérios para a realização dos devidos efeitos jurídicos.

Tomemos como exemplo, apenas para simplificar, mesmo porque o que se pretende é finalizar o presente estudo e não conjecturar, tendo em vista não ser este espaço adequado para teorizar mais sobre qualquer outro assunto, a *teoria dos conceitos indeterminados*. Esta teoria surgiu no sentido de aprovar a sindicância de determinadas decisões e atuações da Administração Pública pelo Poder Judiciário, quando aquela lançasse mão de normas jurídicas, permeadas de conceitos ou termos lingüísticos indeterminados, concedendo ao agente administrativo a discricionariedade de escolher livremente, dentre as hipóteses previstas pela norma, a melhor que se coadunasse com a oportunidade e conveniência públicas.

---

<sup>22</sup> vide REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1999.

<sup>23</sup> vide MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do Fato Jurídico. Plano da Eficácia*. 1ª parte. São Paulo: Saraiva, 2004.

Assim, algumas decisões administrativas requerem análises prévias de especialistas, para que a interpretação da norma legal seja baseada segundo juízos de perícia técnica, de valor ou de prognose. A questão, por exemplo, se um produto deve ser considerado “poluente” ou se uma construção se insere na estética da paisagem, deve ser respondida, em tese, mediante perícias de técnicos especialistas ou órgãos colegiados, e não pelo entendimento pessoal do juiz, quando ele é acionado pelo particular ou pelo Ministério Público a decidir sobre algum conflito jurídico originário de certo ato administrativo. Assim, existe entendimento que decisões provenientes de Conselhos de Proteção Ambiental espalhados pelo país a respeito de licenciamento ambiental, por exemplo, cuja formação conta com a participação de técnicos da área e membros da dita sociedade civil organizada, não devem ser facilmente anuladas ou consideradas ilegais pelos Tribunais.

Aí está a verdadeira importância desta pesquisa, não só para as Ciências Ambientais, ou para este programa de pós-graduação interdisciplinar, inter-regional e interinstitucional, mas para a própria Ciência Jurídica, e especificamente para o Direito Ambiental. Identificar, através de teorias, doutrinas, categorias científicas de outras áreas do conhecimento, se esses canais de participação são legítimos a ponto de materializar os elementos normativos mediante a aplicação e efetivação de algumas leis de conceitos jurídicos indeterminados, de onde saem as fontes de inspiração das mais variadas interpretações jurídicas, acobertadas pela oportunidade e conveniência da Administração Pública, é um exercício hermenêutico complexo.

Destarte, sempre que a interpretação de tais conceitos fuja do **valor meio ambiente**, preconizada pela Carta Federal e pelas constituições estaduais, estaria ela eivada de vício, sendo plenamente corrigida pelo Poder Judiciário. Portanto, pode-se afirmar que o Direito Ambiental brasileiro se situa, até hoje, “na confluência de decisões políticas que implicam, sobretudo, na escolha de valores éticos, jurídicos, culturais, econômicos e sociais *novos*”, os quais, necessariamente, perpassam uma “profunda e dura luta pela sua afirmação” (KRELL, 2004, p. 60).

É por esta razão que o estudo investigativo sobre o CERH/AL tornou-se primordial, tendo em vista o papel que este Conselho exerce dentro das políticas

públicas de recursos hídricos no Estado de Alagoas. Analisar seus atos, suas decisões, identificar suas competências legais, perceber a sua existência dentro do gerenciamento e da gestão estaduais de recursos hídricos, e, acima de tudo, o comportamento participativo dos seus membros, foram os motivos ensejadores desta pesquisa.

Espera-se ser este trabalho não um relatório dos acontecimentos deste colegiado, objeto de nosso estudo, ou uma “certidão científica” deste espaço coletivo consoante juízos político-ideológicos do pesquisador, mas sim, uma primeira tentativa de dar continuidade à problematização sobre a função que estes colegiados, tão difundidos hoje em dia, exercem dentro da sociedade, relacionando suas conseqüências na vida prática. Assim, espera-se ser o início de um percurso árduo de investigação científica que não acaba aqui.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

AGENDA 21. Brasil, MMA, Brasília, 1996.

AGUIAR, Roberto A. Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, 1994.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. *Descentralização e Poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda*. In: **XX Encontro Nacional da ANPOCS**. Caxambu, 1996.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1990.

ARNSTEIN, Sherry. *Partnerships Online*. Reino Unido, 1998. Disponível em: [www.partnerships.org.uk/part/arn.htm](http://www.partnerships.org.uk/part/arn.htm). Acessado em 21 de agosto de 2005.

ARRETCHE, Marta. *Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas*. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, fevereiro/2003, p. 7-9.

ARRUDA, Geovana Maria Cartaxo de. *A Participação Pública na defesa do Meio Ambiente. Implementação de um desenvolvimento sustentável*. In: **XXIV Encontro Nacional da ANPOCS**. Caxambu, 2000.

AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. In: **LUCAS CAMARGO, Ricardo Antônio (org.) et al. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na Ordem Constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Safe, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman V. *O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental*. In: **BENJAMIN, Antônio Herman V. (Org.). Direito, água e vida. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Vol. 1.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p 335-366.

BID. *Libro de Consultas sobre Participación*. Disponível em: [www.iadb.org/exr/ESPANOL/politicas/participa/indice.htm](http://www.iadb.org/exr/ESPANOL/politicas/participa/indice.htm). Acessado em 21 de agosto de 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2000.

CAMPOS DA SILVA, Guilherme Amorim. *Direito ao Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

CARRERA-FERNANDEZ, José; GARRIDO, Raymundo-José. *Economia dos Recursos Hídricos*. Salvador: Edufba, 2002.

CASTORIADIS, Cornelius. *Encruzilhadas do Labirinto II – Domínios do Homem*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Descentralização e política de saúde: tendências recentes*. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 5, junho de 1991. p. 87-104.

CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2005.

CAVALCANTI, Bianor S; CAVALCANTI, Irapoan. *Explorando as novas fronteiras da descentralização e da participação: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil*. In: **Revista de Administração Pública**. Vol. 32, nº 5, set.-out. 1998, p. 81-97.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. *Implantação, Resultados e Perspectivas*. Campinas: Arte Brasil, 1996.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios para o Controle Social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa. *Termos de referência para avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas*. Disponível em: [www.clad.org.ve/siare/index.htm](http://www.clad.org.ve/siare/index.htm). Acesso em 21 de agosto de 2005.

COSTA, Sérgio. *Esfera pública, redescoberta da sociedade e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa*. In: **Novos estudos Cebrap**, 1994. p. 38-52.

DANTAS, Fabiana Santos. *Gerenciamento de Recursos Hídricos: uma análise crítica da Lei 9.433/97*. In: **KRELL, Andreas J (org.). MAIA, Alexandre da (coord.). A Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005.

\_\_\_\_\_. *Gerenciamento de Recursos Hídricos. Uma análise crítica da Lei 9.433/97*. Dissertação de Mestrado. Recife: Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPE, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação?* 11ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

D'ÁVILA FILHO, Paulo (coord.). ALVES, Ana Fernanda Coelho. JORGE, Vladimyr Lombardo. *Gestão pública e mecanismos de intermediação de interesses público/privado nos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. In: **XX Encontro Nacional da ANPOCS**. Caxambu, 1996.

DEMO, Pedro. *Avaliação Qualitativa*. 7ª ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

DIAS, Jean Carlos. *Políticas públicas e questão ambiental*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8, jul.-set. 2003. nº 31. p. 117-135.

ESTRELLA, Marisol; GAVENTA, John. *Who counts reality? Participatory Monitoring and Evaluation*. Disponível em: [www.worldbank.org/participation/pme/webfiles/IDSwp70\\_PME.pdf](http://www.worldbank.org/participation/pme/webfiles/IDSwp70_PME.pdf). Acesso em 21 de agosto de 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, fevereiro/2003, p.21-29.

FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRÍGUEZ, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FONSÊCA, Alexandre Barbosa. *Aplicabilidade e Efetividade do Ordenamento Jurídico das Águas Doces no Estado de Alagoas*. Dissertação de Mestrado. Maceió: PRODEMA/UFAL, 2005.

FONT, Joan. *Mecanismos de participación ciudadana em la toma de decisiones locales: una visión panorâmica*. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: CLAD, 2001.

Disponível em: [www.clad.org.ve/siare/index.htm](http://www.clad.org.ve/siare/index.htm). Acessado em 21 de agosto de 2005.

FONTES, Breno Augusto Souto-Maior; MELO, Norma Moura Lacerda de; LEAL, Suely Maria Ribeiro. *Gestão local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas*. In: **Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR**. Recife. 1997.

FREITAS, Vladimir Passos. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. 3ª. Ed. Curitiba: Juruá Ed., 2001.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOHN, Maria da Glória (org.). *Movimentos sociais no início do século XXI. Antigos e novos atores sociais*. Petrópolis (RJ): Ed. Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. *Gestão urbana em São Paulo – 2000-2002 – Atores e processos na questão do associativismo e dos conselhos*. In: **XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Cidade, metropolização e governança urbana**. Caxambu, 2002.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássico e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 7ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1984.

KRELL, Andreas J. *Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para definição das competências legislativas e das políticas locais*. In: **KRELL, Andreas**

**J (org.). MAIA, Alexandre da (coord.). A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005, p. 147-204.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. *O município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração comparados.* São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha – os descaminhos de um direito constitucional “comparado”.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para uma Interpretação Moderna da Autonomia Municipal na Área de Proteção Ambiental.* In: **Revista Interesse Público**, nº 10, 2001, p. 27-42.

\_\_\_\_\_. *Condições Jurídicas e Administrativas da Municipalização da Proteção Ambiental: O Projeto Costa Dourada.* In: **Direitos e Deveres**; Maceió, nº 6, Edufal, 2000, p. 8-52.

\_\_\_\_\_. *A Posição dos Municípios Brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente.* In: **Revista dos Tribunais**, nº 709, nov. 1994. p. 7ss.

KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas.* São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.* 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_(coord.). *A complexidade ambiental.* São Paulo: Cortez, 2003.

LEIS, Héctor Ricardo. *Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico.* In: **CAVALCANTE, Clóvis (org.) Meio Ambiente,**

**Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas.** São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999. p.232-247.

LÔBO, Marta Carolina Fabel. *A tutela inibitória contra a Administração Pública na defesa do meio ambiental.* In: **KRELL, Andreas J (org.). MAIA, Alexandre da (coord.). A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005, p. 1-82.

LOURES, Flávia Tavares Rocha. *A implementação do direito à informação ambiental.* In: **Revista de Direito Ambiental.** Ano 9, abr.-jun. 2004. n° 34. p. 191-208.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Informação e participação. Instrumentos necessários para a implementação do Direito ambiental.* In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília. Ano 34, abr.-jun. 1997a. n° 134. p. 213-218.

\_\_\_\_\_. *O ensino do Direito Ambiental – meio de participação social (reflexões no doutorado ‘Honoris Causa’).* In: **Revista de Direito Ambiental.** Ano 2, jan.-mar. 1997b. n° 5. p. 262-264.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental.* São Paulo: Malheiros, 1994.

MARSHALL, T. H.. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ato Administrativo e Direito dos Administrados.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência jurídica*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 9, out.-dez. 2004. n° 36. p. 9-41.

MILARÉ, Edis; LOURES, Flávia Tavares Rocha. *O papel do terceiro setor na proteção jurídica do meio ambiente*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 9, jul.-set. 2004. n° 35. p. 96-122.

MORAES, Maria Eugênia Bruck de; LORANDI, Reinaldo. *Análise da efetividade da legislação ambiental brasileira no processo de ocupação de Bacias Hidrográficas. O Caso da Bacia do Rio Bonito (SP)*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 9, out.-dez. 2004. n° 36. p. 151-167.

MORIN, Edgar. *A Cabeça bem feita*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2001.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. *Da Proteção Jurídico-Ambiental dos Recursos Hídricos Brasileiros*. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

NALINI, José Renato. *A cidadania e o protagonismo ambiental*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 9, jul.-set. 2004. n° 35. p. 56-64.

ODUM, Eugene P. *Fundamentos da Ecologia*. 4ª. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

PENA-VEGA, Alfredo. *O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.

POLÍTICA Ambiental e Gestão dos Recursos Naturais. In: **Cadernos Fundap**, n° 20, São Paulo, maio/agosto 1996.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. *Proteção dos Recursos Hídricos*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8, out.-dez. 2003. n° 32. p. 151-167.

ROBERT, Cínthia; SÁ, Elida. *Direito Ambiental e Direito Comunitário. Um enfoque interdisciplinar*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 1, jul.-set. 1996. n° 3. p. 150-162.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito. O fenômeno jurídico como fato social*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, Ignacy. *A CNUMAD, 4 anos depois*. In: **RAMALHO, Rodrigo (org). Seminário Fundacional do PRODEMA**. Maceió: PRODEMA/UFAL, 1996. p. 41-86.

SANCHEZ, Felipe Llamas. *Desafios da participação cidadã nos processos de inovação democrática*. In: **Democracia Viva**, 1997. p. 28-75.

SANTOS, Antônio Silveira Ribeiro dos. *O Direito Ambiental e a participação da sociedade*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 1, jul.-set. 1996. n° 3. p. 217-223.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, Cláudia Dias. *Como agem os grupos de interesses e as comunidades epistemológicas sobre a configuração da política ambiental*. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 9, out.-dez. 2004. n° 36. p. 58-84.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa*. In: **SOUZA, Celina (coord.). Políticas Públicas. Caderno CRH – Revista Semestral do Centro**

**de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA.** n° 39, jul./dez. 2003. p. 11-24.

TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: Enfrentando a Escassez.* São Carlos: Ed. RiMa/Instituto Internacional de Ecologia, 2003.

UGA, Maria Alicia D. *Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda.* In: **Planejamento e Políticas Públicas.** n° 5, junho de 1991. p. 87-104.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania.* Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Maria do Carmo. *Meio Ambiente. Nova cidadania ou utopia de poucos?* Maceió: Edufal, 2003.

WEIGAND, Vera Maria. *Direito e a Sustentabilidade.* In: **Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA.** Edição especial, n° 5, jan/1996-dez/1997, p. 205-216.

## **LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS CONSULTADOS**

### **ESTADUAL:**

ALAGOAS. Constituição do Estado de Alagoas. Maceió, 1989.

ALAGOAS. Lei nº 5.965/97. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. Institui o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e dá outras providências.

ALAGOAS. Lei Delegada nº 32/2003. Dispõe sobre a estrutura da Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais.

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 37.784/98. Regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 06/2001. Regulamenta a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 107/01. Altera o artigo 21 e o caput do artigo 22 do Decreto Estadual nº 06, de 23 de janeiro de 2001.

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 532/2002. Regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 658/2002. Consolida o Regimento Interno do CERH/AL.

ALAGOAS. Resolução nº 01/2002 do CERH/AL. Dispõe sobre as normas e critérios para criação, efetivação e organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado de Alagoas.

ALAGOAS. Resolução nº 05/200 do CERH/AL. Define as Regiões Hidrográficas de Alagoas.

ALAGOAS. Ata nº 01/2000 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 02/2001 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 03/2001 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 04/2001 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 05/2002 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 06/2002 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 07/2004 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 08/2005 do CERH/AL.

ALAGOAS. Ata nº 09/2005 do CERH/AL.

### **FEDERAL:**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938/81. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.433/97. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. Resolução nº 357/2005 do CONAMA. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

BRASIL. Resolução nº 05/2000 do CNRH. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

BRASIL. Resolução nº 12/2000 do CNRH. Estabelece procedimentos para o enquadramento de corpo 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, de 8 de janeiro de 1997.

BRASIL. Resolução nº 13/2000 do CNRH. Estabelece diretrizes para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

BRASIL. Resolução nº 16/2001 do CNRH. Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

BRASIL. Resolução nº 17/2001 do CNRH. Estabelece diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.

BRASIL. Resolução nº 48/2005 do CNRH. Estabelece critérios gerais para cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

## ANEXOS

## **ANEXO 1 – Resolução nº 17/2001, do CNRH**

## **ANEXO 2 – Resolução nº 357/2005, do CONAMA**

## **ANEXO 3 – Resolução nº 12/2000, do CNRH**

## **ANEXO 4 – Resolução nº 16/2001, do CNRH**

## **ANEXO 5 – Resolução nº 5/2000, do CNRH**

## **ANEXO 6 – Resolução nº 48/2005, do CNRH**

## **ANEXO 7 – Resolução nº 13/2000, do CNRH**

**ANEXO 8 – Decreto Estadual nº 37.784/98**

## **ANEXO 9 – Decreto Estadual nº 6/2001**

**ANEXO 10 – Decreto Estadual nº 532/2003**

**ANEXO 11 – Decreto Estadual nº 658/2003**

## **ANEXO 12 – Decreto Estadual nº 170/2001**

## **ANEXO 13 – Ata nº 1/2000, do CERH/AL**

**ANEXO 14 – Ata nº 2/2001, do CERH/AL**

**ANEXO 15 – Ata nº 3/2001, do CERH/AL**

**ANEXO 16 – Ata nº 4/2001, do CERH/AL**

**ANEXO 17 – Ata nº 5/2002, do CERH/AL**

## **ANEXO 18 – Ata nº 6/2002, do CERH/AL**

## **ANEXO 19 – Resolução nº 1/2002, do CERH/AL**

## **ANEXO 20 – Resolução nº 2/2002, do CERH/AL**

**ANEXO 21 – Ata nº 7/2004, do CERH/AL**

## **ANEXO 22 – Resolução nº 4/2004, do CERH/AL**

## **ANEXO 23 – Resolução nº 3/2003, do CERH/AL**

**ANEXO 24 – Ata nº 8/2005, do CERH/AL**

**ANEXO 25 – Resolução nº 5/2005, do CERH/AL**

## **ANEXO 26 – Resolução nº 6/2005, do CERH/AL**

**ANEXO 27 – Ata nº 9/2005, do CERH/AL**

## **ANEXO 28 – Moção nº 1/2005, do CERH/AL**

## **ANEXO 29 – Questionário**

# APÊNDICES

## **APÊNDICE 1 – Lei Federal nº 9.433/97**

## **APÊNDICE 2 – Lei Estadual nº 5.965/97**



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA**

**RESOLUÇÃO Nº 357, DE 17 DE MARÇO DE 2005**

*Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.*

O **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA**, no uso das competências que lhe são conferidas pelos arts. 6º, inciso II e 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990 e suas alterações, tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando a vigência da Resolução CONAMA nº 274, de 29 de novembro de 2000, que dispõe sobre a balneabilidade;

Considerando o art. 9º, inciso I, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos, e demais normas aplicáveis à matéria;

Considerando que a água integra as preocupações do desenvolvimento sustentável, baseado nos princípios da função ecológica da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da integração, bem como no reconhecimento de valor intrínseco à natureza;

Considerando que a Constituição Federal e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, visam controlar o lançamento no meio ambiente de poluentes, proibindo o lançamento em níveis nocivos ou perigosos para os seres humanos e outras formas de vida;

Considerando que o enquadramento expressa metas finais a serem alcançadas, podendo ser fixadas metas progressivas intermediárias, obrigatórias, visando a sua efetivação;

Considerando os termos da Convenção de Estocolmo, que trata dos Poluentes Orgânicos Persistentes-POPs, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 204, de 7 de maio de 2004;

Considerando ser a classificação das águas doces, salobras e salinas essencial à defesa de seus níveis de qualidade, avaliados por condições e padrões específicos, de modo a assegurar seus usos preponderantes;

Considerando que o enquadramento dos corpos de água deve estar baseado não necessariamente no seu estado atual, mas nos níveis de qualidade que deveriam possuir para atender às necessidades da comunidade;

Considerando que a saúde e o bem-estar humano, bem como o equilíbrio ecológico aquático, não devem ser afetados pela deterioração da qualidade das águas;

Considerando a necessidade de se criar instrumentos para avaliar a evolução da qualidade das águas, em relação às classes estabelecidas no enquadramento, de forma a facilitar a fixação e controle de metas visando atingir gradativamente os objetivos propostos;

Considerando a necessidade de se reformular a classificação existente, para melhor distribuir os usos das águas, melhor especificar as condições e padrões de qualidade requeridos, sem prejuízo de posterior aperfeiçoamento; e

Considerando que o controle da poluição está diretamente relacionado com a proteção da saúde, garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a melhoria da qualidade de vida, levando em conta os usos prioritários e classes de qualidade ambiental exigidos para um determinado corpo de água; resolve:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento dos corpos de água superficiais, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.

## CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - águas doces: águas com salinidade igual ou inferior a 0,5 ‰;

II - águas salobras: águas com salinidade superior a 0,5 ‰ e inferior a 30 ‰;

III - águas salinas: águas com salinidade igual ou superior a 30 ‰;

IV - ambiente lântico: ambiente que se refere à água parada, com movimento lento ou estagnado;

V - ambiente lótico: ambiente relativo a águas continentais moventes;

VI - aqüicultura: o cultivo ou a criação de organismos cujo ciclo de vida, em condições naturais, ocorre total ou parcialmente em meio aquático;

VII - carga poluidora: quantidade de determinado poluente transportado ou lançado em um corpo de água receptor, expressa em unidade de massa por tempo;

VIII - cianobactérias: microorganismos procarióticos autotróficos, também denominados como cianofíceas (algas azuis) capazes de ocorrer em qualquer manancial superficial especialmente naqueles com elevados níveis de nutrientes (nitrogênio e fósforo), podendo produzir toxinas com efeitos adversos a saúde;

IX - classe de qualidade: conjunto de condições e padrões de qualidade de água necessários ao atendimento dos usos preponderantes, atuais ou futuros;

X - classificação: qualificação das águas doces, salobras e salinas em função dos usos preponderantes (sistema de classes de qualidade) atuais e futuros;

XI - coliformes termotolerantes: bactérias gram-negativas, em forma de bacilos, oxidase-negativas, caracterizadas pela atividade da enzima  $\beta$ -galactosidase. Podem crescer em meios contendo agentes tenso-ativos e fermentar a lactose nas temperaturas de 44° - 45°C, com produção de ácido, gás e aldeído. Além de estarem presentes em fezes humanas e de animais homeotérmicos, ocorrem em solos, plantas ou outras matrizes ambientais que não tenham sido contaminados por material fecal;

XII - condição de qualidade: qualidade apresentada por um segmento de corpo d'água, num determinado momento, em termos dos usos possíveis com segurança adequada, frente às Classes de Qualidade;

XIII - condições de lançamento: condições e padrões de emissão adotados para o controle de lançamentos de efluentes no corpo receptor;

XIV - controle de qualidade da água: conjunto de medidas operacionais que visa avaliar a melhoria e a conservação da qualidade da água estabelecida para o corpo de água;

XV - corpo receptor: corpo hídrico superficial que recebe o lançamento de um efluente;

XVI - desinfecção: remoção ou inativação de organismos potencialmente patogênicos;

XVII - efeito tóxico agudo: efeito deletério aos organismos vivos causado por agentes físicos ou químicos, usualmente letalidade ou alguma outra manifestação que a antecede, em um curto período de exposição;

XVIII - efeito tóxico crônico: efeito deletério aos organismos vivos causado por agentes físicos ou químicos que afetam uma ou várias funções biológicas dos organismos, tais como a reprodução, o crescimento e o comportamento, em um período de exposição que pode abranger a totalidade de seu ciclo de vida ou parte dele;

XIX - efetivação do enquadramento: alcance da meta final do enquadramento;

XX - enquadramento: estabelecimento da meta ou objetivo de qualidade da água (classe) a ser, obrigatoriamente, alcançado ou mantido em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, ao longo do tempo;

XXI - ensaios ecotoxicológicos: ensaios realizados para determinar o efeito deletério de agentes físicos ou químicos a diversos organismos aquáticos;

XXII - ensaios toxicológicos: ensaios realizados para determinar o efeito deletério de agentes físicos ou químicos a diversos organismos visando avaliar o potencial de risco à saúde humana;

XXIII - *Escherichia coli* (*E.Coli*): bactéria pertencente à família Enterobacteriaceae caracterizada pela atividade da enzima  $\beta$ -glicuronidase. Produz indol a partir do aminoácido triptofano. É a única espécie do grupo dos coliformes termotolerantes cujo habitat exclusivo é o intestino humano e de animais homeotérmicos, onde ocorre em densidades elevadas;

XXIV - metas: é o desdobramento do objeto em realizações físicas e atividades de gestão, de acordo com unidades de medida e cronograma preestabelecidos, de caráter obrigatório;

XXV - monitoramento: medição ou verificação de parâmetros de qualidade e quantidade de água, que pode ser contínua ou periódica, utilizada para acompanhamento da condição e controle da qualidade do corpo de água;

XXVI - padrão: valor limite adotado como requisito normativo de um parâmetro de qualidade de água ou efluente;

XXVII - parâmetro de qualidade da água: substâncias ou outros indicadores representativos da qualidade da água;

XXVIII - pesca amadora: exploração de recursos pesqueiros com fins de lazer ou desporto;

XXIX - programa para efetivação do enquadramento: conjunto de medidas ou ações progressivas e obrigatórias, necessárias ao atendimento das metas intermediárias e final de qualidade de água estabelecidas para o enquadramento do corpo hídrico;

XXX - recreação de contato primário: contato direto e prolongado com a água (tais como natação, mergulho, esqui-aquático) na qual a possibilidade do banhista ingerir água é elevada;

XXXI - recreação de contato secundário: refere-se àquela associada a atividades em que o contato com a água é esporádico ou acidental e a possibilidade de ingerir água é pequena, como na pesca e na navegação (tais como iatismo);

XXXII - tratamento avançado: técnicas de remoção e/ou inativação de constituintes refratários aos processos convencionais de tratamento, os quais podem conferir à água características, tais como: cor, odor, sabor, atividade tóxica ou patogênica;

XXXIII - tratamento convencional: clarificação com utilização de coagulação e floculação, seguida de desinfecção e correção de pH;

XXXIV - tratamento simplificado: clarificação por meio de filtração e desinfecção e correção de pH quando necessário;

XXXV - tributário (ou curso de água afluente): corpo de água que flui para um rio maior ou para um lago ou reservatório;

XXXVI - vazão de referência: vazão do corpo hídrico utilizada como base para o processo de gestão, tendo em vista o uso múltiplo das águas e a necessária articulação das instâncias do Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos-SINGRH;

XXXVII - virtualmente ausentes: que não é perceptível pela visão, olfato ou paladar; e

XXXVIII - zona de mistura: região do corpo receptor onde ocorre a diluição inicial de um efluente.

## CAPÍTULO II

### DA CLASSIFICAÇÃO DOS CORPOS DE ÁGUA

Art.3º As águas doces, salobras e salinas do Território Nacional são classificadas, segundo a qualidade requerida para os seus usos preponderantes, em treze classes de qualidade.

Parágrafo único. As águas de melhor qualidade podem ser aproveitadas em uso menos exigente, desde que este não prejudique a qualidade da água, atendidos outros requisitos pertinentes.

## **Seção I**

### **Das Águas Doces**

Art. 4º As águas doces são classificadas em:

I - classe especial: águas destinadas:

- a) ao abastecimento para consumo humano, com desinfecção;
- b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e,
- c) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.

II - classe 1: águas que podem ser destinadas:

- a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado;
- b) à proteção das comunidades aquáticas;
- c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme

Resolução CONAMA nº 274, de 2000;

d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e

- e) à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.

III - classe 2: águas que podem ser destinadas:

- a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional;
- b) à proteção das comunidades aquáticas;
- c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme

Resolução CONAMA nº 274, de 2000;

d) à irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e

- e) à aquicultura e à atividade de pesca.

IV - classe 3: águas que podem ser destinadas:

- a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional ou avançado;
- b) à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras;
- c) à pesca amadora;
- d) à recreação de contato secundário; e
- e) à dessedentação de animais.

V - classe 4: águas que podem ser destinadas:

- a) à navegação; e
- b) à harmonia paisagística.

## **Seção II**

### **Das Águas Salinas**

Art. 5º As águas salinas são assim classificadas:

I - classe especial: águas destinadas:

- a) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral;
- b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.

II - classe 1: águas que podem ser destinadas:

- a) à recreação de contato primário, conforme Resolução CONAMA nº 274, de 2000;

e

- b) à proteção das comunidades aquáticas; e
- c) à aquicultura e à atividade de pesca.

III - classe 2: águas que podem ser destinadas:

- a) à pesca amadora; e
- b) à recreação de contato secundário.

IV - classe 3: águas que podem ser destinadas:

- a) à navegação; e
- b) à harmonia paisagística.

## **Seção II**

### **Das Águas Salobras**

Art. 6º As águas salobras são assim classificadas:

I - classe especial: águas destinadas:

- a) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral;

e,

- b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas.

II - classe 1: águas que podem ser destinadas:

- a) à recreação de contato primário, conforme Resolução CONAMA nº 274, de 2000;
- b) à proteção das comunidades aquáticas;
- c) à aquicultura e à atividade de pesca;
- d) ao abastecimento para consumo humano após tratamento convencional ou avançado; e
- e) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película, e à irrigação de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto.

III - classe 2: águas que podem ser destinadas:

- a) à pesca amadora; e
- b) à recreação de contato secundário.

IV - classe 3: águas que podem ser destinadas:

- a) à navegação; e
- b) à harmonia paisagística.

## **CAPÍTULO III**

### **DAS CONDIÇÕES E PADRÕES DE QUALIDADE DAS ÁGUAS**

#### **Seção I**

##### **Das Disposições Gerais**

Art. 7º Os padrões de qualidade das águas determinados nesta Resolução estabelecem limites individuais para cada substância em cada classe.

Parágrafo único. Eventuais interações entre substâncias, especificadas ou não nesta Resolução, não poderão conferir às águas características capazes de causar efeitos letais ou alteração de comportamento, reprodução ou fisiologia da vida, bem como de restringir os usos preponderantes previstos, ressalvado o disposto no § 3º do art. 34, desta Resolução.

Art. 8º O conjunto de parâmetros de qualidade de água selecionado para subsidiar a proposta de enquadramento deverá ser monitorado periodicamente pelo Poder Público.

§ 1º Também deverão ser monitorados os parâmetros para os quais haja suspeita da sua presença ou não conformidade.

§ 2º Os resultados do monitoramento deverão ser analisados estatisticamente e as incertezas de medição consideradas.

§ 3º A qualidade dos ambientes aquáticos poderá ser avaliada por indicadores biológicos, quando apropriado, utilizando-se organismos e/ou comunidades aquáticas.

§ 4º As possíveis interações entre as substâncias e a presença de contaminantes não listados nesta Resolução, passíveis de causar danos aos seres vivos, deverão ser investigadas utilizando-se ensaios ecotoxicológicos, toxicológicos, ou outros métodos cientificamente reconhecidos.

§ 5º Na hipótese dos estudos referidos no parágrafo anterior tornarem-se necessários em decorrência da atuação de empreendedores identificados, as despesas da investigação correrão as suas expensas.

§ 6º Para corpos de água salobras continentais, onde a salinidade não se dê por influência direta marinha, os valores dos grupos químicos de nitrogênio e fósforo serão os estabelecidos nas classes correspondentes de água doce.

Art. 9º A análise e avaliação dos valores dos parâmetros de qualidade de água de que trata esta Resolução serão realizadas pelo Poder Público, podendo ser utilizado laboratório próprio, conveniado ou contratado, que deverá adotar os procedimentos de controle de qualidade analítica necessários ao atendimento das condições exigíveis.

§ 1º Os laboratórios dos órgãos competentes deverão estruturar-se para atenderem ao disposto nesta Resolução.

§ 2º Nos casos onde a metodologia analítica disponível for insuficiente para quantificar as concentrações dessas substâncias nas águas, os sedimentos e/ou biota aquática poderão ser investigados quanto à presença eventual dessas substâncias.

Art. 10. Os valores máximos estabelecidos para os parâmetros relacionados em cada uma das classes de enquadramento deverão ser obedecidos nas condições de vazão de referência.

§ 1º Os limites de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO), estabelecidos para as águas doces de classes 2 e 3, poderão ser elevados, caso o estudo da capacidade de autodepuração do corpo receptor demonstre que as concentrações mínimas de oxigênio dissolvido (OD) previstas não serão desobedecidas, nas condições de vazão de referência, com exceção da zona de mistura.

§ 2º Os valores máximos admissíveis dos parâmetros relativos às formas químicas de nitrogênio e fósforo, nas condições de vazão de referência, poderão ser alterados em decorrência de condições naturais, ou quando estudos ambientais específicos, que considerem também a poluição difusa, comprovem que esses novos limites não acarretarão prejuízos para os usos previstos no enquadramento do corpo de água.

§ 3º Para águas doces de classes 1 e 2, quando o nitrogênio for fator limitante para eutrofização, nas condições estabelecidas pelo órgão ambiental competente, o valor de nitrogênio total (após oxidação) não deverá ultrapassar 1,27 mg/L para ambientes lênticos e 2,18 mg/L para ambientes lóticos, na vazão de referência.

§ 4º O disposto nos §§ 2º e 3º não se aplica às baías de águas salinas ou salobras, ou outros corpos de água em que não seja aplicável a vazão de referência, para os quais deverão ser elaborados estudos específicos sobre a dispersão e assimilação de poluentes no meio hídrico.

Art. 11. O Poder Público poderá, a qualquer momento, acrescentar outras condições e padrões de qualidade, para um determinado corpo de água, ou torná-los mais restritivos, tendo em vista as condições locais, mediante fundamentação técnica.

Art. 12. O Poder Público poderá estabelecer restrições e medidas adicionais, de caráter excepcional e temporário, quando a vazão do corpo de água estiver abaixo da vazão de referência.

Art. 13. Nas águas de classe especial deverão ser mantidas as condições naturais do corpo de água.

## Seção II

### Das Águas Doces

Art. 14. As águas doces de classe 1 observarão as seguintes condições e padrões:

I - condições de qualidade de água:

a) não verificação de efeito tóxico crônico a organismos, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, ou, na sua ausência, por instituições nacionais ou internacionais renomadas, comprovado pela realização de ensaio ecotoxicológico padronizado ou outro método cientificamente reconhecido.

b) materiais flutuantes, inclusive espumas não naturais: virtualmente ausentes;

c) óleos e graxas: virtualmente ausentes;

d) substâncias que comuniquem gosto ou odor: virtualmente ausentes;

e) corantes provenientes de fontes antrópicas: virtualmente ausentes;

f) resíduos sólidos objetáveis: virtualmente ausentes;

g) coliformes termotolerantes: para o uso de recreação de contato primário deverão ser obedecidos os padrões de qualidade de balneabilidade, previstos na Resolução CONAMA nº 274, de 2000. Para os demais usos, não deverá ser excedido um limite de 200 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais, de pelo menos 6 amostras, coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. Coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente;

h) DBO 5 dias a 20°C até 3 mg/L O<sub>2</sub>;

i) OD, em qualquer amostra, não inferior a 6 mg/L O<sub>2</sub>;

j) turbidez até 40 unidades nefelométrica de turbidez (UNT);

l) cor verdadeira: nível de cor natural do corpo de água em mg Pt/L; e

m) pH: 6,0 a 9,0.

II - Padrões de qualidade de água:

<b>TABELA I - CLASSE 1 - ÁGUAS DOCES</b>	
<b>PADRÕES</b>	
<b>PARÂMETROS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Clorofila <i>a</i>	10 µg/L
Densidade de cianobactérias	20.000 cel/mL ou 2 mm <sup>3</sup> /L
Sólidos dissolvidos totais	500 mg/L
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Alumínio dissolvido	0,1 mg/L Al
Antimônio	0,005mg/L Sb
Arsênio total	0,01 mg/L As
Bário total	0,7 mg/L Ba
Berílio total	0,04 mg/L Be
Boro total	0,5 mg/L B
Cádmio total	0,001 mg/L Cd
Chumbo total	0,01mg/L Pb
Cianeto livre	0,005 mg/L CN
Cloreto total	250 mg/L Cl
Cloro residual total (combinado + livre)	0,01 mg/L Cl
Cobalto total	0,05 mg/L Co
Cobre dissolvido	0,009 mg/L Cu
Cromo total	0,05 mg/L Cr
Ferro dissolvido	0,3 mg/L Fe
Fluoreto total	1,4 mg/L F
Fósforo total (ambiente lêntico)	0,020 mg/L P

Fósforo total (ambiente intermediário, com tempo de residência entre 2 e 40 dias, e tributários diretos de ambiente lântico)	0,025 mg/L P
Fósforo total (ambiente lótico e tributários de ambientes intermediários)	0,1 mg/L P
Lítio total	2,5 mg/L Li
Manganês total	0,1 mg/L Mn
Mercúrio total	0,0002 mg/L Hg
Níquel total	0,025 mg/L Ni
Nitrato	10,0 mg/L N
Nitrito	1,0 mg/L N
Nitrogênio amoniacal total	3,7mg/L N, para pH ≤ 7,5
	2,0 mg/L N, para 7,5 < pH ≤ 8,0
	1,0 mg/L N, para 8,0 < pH ≤ 8,5
	0,5 mg/L N, para pH > 8,5
Prata total	0,01 mg/L Ag
Selênio total	0,01 mg/L Se
Sulfato total	250 mg/L SO <sub>4</sub>
Sulfeto (H <sub>2</sub> S não dissociado)	0,002 mg/L S
Urânio total	0,02 mg/L U
Vanádio total	0,1 mg/L V
Zinco total	0,18 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Acrilamida	0,5 µg/L
Alacloro	20 µg/L
Aldrin + Dieldrin	0,005 µg/L
Atrazina	2 µg/L
Benzeno	0,005 mg/L
Benzidina	0,001 µg/L
Benzo(a)antraceno	0,05 µg/L
Benzo(a)pireno	0,05 µg/L
Benzo(b)fluoranteno	0,05 µg/L
Benzo(k)fluoranteno	0,05 µg/L
Carbaril	0,02 µg/L
Clordano (cis + trans)	0,04 µg/L
2-Clorofenol	0,1 µg/L
Criseno	0,05 µg/L
2,4-D	4,0 µg/L
Demeton (Demeton-O + Demeton-S)	0,1 µg/L
Dibenzo(a,h)antraceno	0,05 µg/L
1,2-Dicloroetano	0,01 mg/L
1,1-Dicloroetano	0,003 mg/L
2,4-Diclorofenol	0,3 µg/L
Diclorometano	0,02 mg/L
DDT (p,p'-DDT + p,p'-DDE + p,p'-DDD)	0,002 µg/L
Dodecacloro pentaciclodecano	0,001 µg/L
Endossulfan (α + β + sulfato)	0,056 µg/L
Endrin	0,004 µg/L
Estireno	0,02 mg/L
Etilbenzeno	90,0 µg/L
Fenóis totais (substâncias que reagem com 4-aminoantipirina)	0,003 mg/L C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH
Glifosato	65 µg/L
Gution	0,005 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,01 µg/L
Hexaclorobenzeno	0,0065 µg/L
Indeno(1,2,3-cd)pireno	0,05 µg/L

Lindano ( $\gamma$ -HCH)	0,02 $\mu\text{g/L}$
Malation	0,1 $\mu\text{g/L}$
Metolacloro	10 $\mu\text{g/L}$
Metoxicloro	0,03 $\mu\text{g/L}$
Paration	0,04 $\mu\text{g/L}$
PCBs - Bifenilas policloradas	0,001 $\mu\text{g/L}$
Pentaclorofenol	0,009 $\text{mg/L}$
Simazina	2,0 $\mu\text{g/L}$
Substâncias tensoativas que reagem com o azul de metileno	0,5 $\text{mg/L LAS}$
2,4,5-T	2,0 $\mu\text{g/L}$
Tetracloroeto de carbono	0,002 $\text{mg/L}$
Tetracloroeteno	0,01 $\text{mg/L}$
Tolueno	2,0 $\mu\text{g/L}$
Toxafeno	0,01 $\mu\text{g/L}$
2,4,5-TP	10,0 $\mu\text{g/L}$
Tributilestanho	0,063 $\mu\text{g/L TBT}$
Triclorobenzeno (1,2,3-TCB + 1,2,4-TCB)	0,02 $\text{mg/L}$
Tricloroeteno	0,03 $\text{mg/L}$
2,4,6-Triclorofenol	0,01 $\text{mg/L}$
Trifluralina	0,2 $\mu\text{g/L}$
Xileno	300 $\mu\text{g/L}$

III - Nas águas doces onde ocorrer pesca ou cultivo de organismos, para fins de consumo intensivo, além dos padrões estabelecidos no inciso II deste artigo, aplicam-se os seguintes padrões em substituição ou adicionalmente:

<b>TABELA II - CLASSE 1 - ÁGUAS DOCES</b>	
<b>PADRÕES PARA CORPOS DE ÁGUA ONDE HAJA PESCA OU CULTIVO DE ORGANISMOS PARA FINS DE CONSUMO INTENSIVO</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Arsênio total	0,14 $\mu\text{g/L As}$
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Benzidina	0,0002 $\mu\text{g/L}$
Benzo(a)antraceno	0,018 $\mu\text{g/L}$
Benzo(a)pireno	0,018 $\mu\text{g/L}$
Benzo(b)fluoranteno	0,018 $\mu\text{g/L}$
Benzo(k)fluoranteno	0,018 $\mu\text{g/L}$
Criseno	0,018 $\mu\text{g/L}$
Dibenzo(a,h)antraceno	0,018 $\mu\text{g/L}$
3,3-Diclorobenzidina	0,028 $\mu\text{g/L}$
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,000039 $\mu\text{g/L}$
Hexaclorobenzeno	0,00029 $\mu\text{g/L}$
Indeno(1,2,3-cd)pireno	0,018 $\mu\text{g/L}$
PCBs - Bifenilas policloradas	0,000064 $\mu\text{g/L}$
Pentaclorofenol	3,0 $\mu\text{g/L}$
Tetracloroeto de carbono	1,6 $\mu\text{g/L}$
Tetracloroeteno	3,3 $\mu\text{g/L}$
Toxafeno	0,00028 $\mu\text{g/L}$
2,4,6-triclorofenol	2,4 $\mu\text{g/L}$

Art 15. Aplicam-se às águas doces de classe 2 as condições e padrões da classe 1 previstos no artigo anterior, à exceção do seguinte:

I - não será permitida a presença de corantes provenientes de fontes antrópicas que não sejam removíveis por processo de coagulação, sedimentação e filtração convencionais;

II - coliformes termotolerantes: para uso de recreação de contato primário deverá ser obedecida a Resolução CONAMA nº 274, de 2000. Para os demais usos, não deverá ser excedido um limite de 1.000 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 (seis) amostras coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. coli* poderá ser

determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente;

III - cor verdadeira: até 75 mg Pt/L;

IV - turbidez: até 100 UNT;

V - DBO 5 dias a 20°C até 5 mg/L O<sub>2</sub>;

VI - OD, em qualquer amostra, não inferior a 5 mg/L O<sub>2</sub>;

VII - clorofila *a*: até 30 µg/L;

VIII - densidade de cianobactérias: até 50000 cel/mL ou 5 mm<sup>3</sup>/L; e,

IX - fósforo total:

a) até 0,030 mg/L, em ambientes lênticos; e,

b) até 0,050 mg/L, em ambientes intermediários, com tempo de residência entre 2 e 40 dias, e tributários diretos de ambiente lêntico.

Art. 16. As águas doces de classe 3 observarão as seguintes condições e padrões:

I - condições de qualidade de água:

a) não verificação de efeito tóxico agudo a organismos, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, ou, na sua ausência, por instituições nacionais ou internacionais renomadas, comprovado pela realização de ensaio ecotoxicológico padronizado ou outro método cientificamente reconhecido;

b) materiais flutuantes, inclusive espumas não naturais: virtualmente ausentes;

c) óleos e graxas: virtualmente ausentes;

d) substâncias que comuniquem gosto ou odor: virtualmente ausentes;

e) não será permitida a presença de corantes provenientes de fontes antrópicas que não sejam removíveis por processo de coagulação, sedimentação e filtração convencionais;

f) resíduos sólidos objetáveis: virtualmente ausentes;

g) coliformes termotolerantes: para o uso de recreação de contato secundário não deverá ser excedido um limite de 2500 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras, coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. Para dessedentação de animais criados confinados não deverá ser excedido o limite de 1000 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras, coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. Para os demais usos, não deverá ser excedido um limite de 4000 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com periodicidade bimestral. A *E. Coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente;

h) cianobactérias para dessedentação de animais: os valores de densidade de cianobactérias não deverão exceder 50.000 cel/ml, ou 5mm<sup>3</sup>/L;

i) DBO 5 dias a 20°C até 10 mg/L O<sub>2</sub>;

j) OD, em qualquer amostra, não inferior a 4 mg/L O<sub>2</sub>;

l) turbidez até 100 UNT;

m) cor verdadeira: até 75 mg Pt/L; e,

n) pH: 6,0 a 9,0.

II - Padrões de qualidade de água:

TABELA III - CLASSE 3 - ÁGUAS DOCES	
PADRÕES	
PARÂMETROS	VALOR MÁXIMO
Clorofila <i>a</i>	60 µg/L
Densidade de cianobactérias	100.000 cel/mL ou 10 mm <sup>3</sup> /L

Sólidos dissolvidos totais	500 mg/L
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Alumínio dissolvido	0,2 mg/L Al
Arsênio total	0,033 mg/L As
Bário total	1,0 mg/L Ba
Berílio total	0,1 mg/L Be
Boro total	0,75 mg/L B
Cádmio total	0,01 mg/L Cd
Chumbo total	0,033 mg/L Pb
Cianeto livre	0,022 mg/L CN
Cloreto total	250 mg/L Cl
Cobalto total	0,2 mg/L Co
Cobre dissolvido	0,013 mg/L Cu
Cromo total	0,05 mg/L Cr
Ferro dissolvido	5,0 mg/L Fe
Fluoreto total	1,4 mg/L F
Fósforo total (ambiente lêntico)	0,05 mg/L P
Fósforo total (ambiente intermediário, com tempo de residência entre 2 e 40 dias, e tributários diretos de ambiente lêntico)	0,075 mg/L P
Fósforo total (ambiente lótico e tributários de ambientes intermediários)	0,15 mg/L P
Lítio total	2,5 mg/L Li
Manganês total	0,5 mg/L Mn
Mercúrio total	0,002 mg/L Hg
Níquel total	0,025 mg/L Ni
Nitrato	10,0 mg/L N
Nitrito	1,0 mg/L N
Nitrogênio amoniacal total	13,3 mg/L N, para pH ≤ 7,5
	5,6 mg/L N, para 7,5 < pH ≤ 8,0
	2,2 mg/L N, para 8,0 < pH ≤ 8,5
	1,0 mg/L N, para pH > 8,5
Prata total	0,05 mg/L Ag
Selênio total	0,05 mg/L Se
Sulfato total	250 mg/L SO <sub>4</sub>
Sulfeto (como H <sub>2</sub> S não dissociado)	0,3 mg/L S
Urânio total	0,02 mg/L U
Vanádio total	0,1 mg/L V
Zinco total	5 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Aldrin + Dieldrin	0,03 µg/L
Atrazina	2 µg/L
Benzeno	0,005 mg/L
Benzo(a)pireno	0,7 µg/L
Carbaril	70,0 µg/L
Clordano (cis + trans)	0,3 µg/L
2,4-D	30,0 µg/L
DDT (p,p'-DDT + p,p'-DDE + p,p'-DDD)	1,0 µg/L
Demeton (Demeton-O + Demeton-S)	14,0 µg/L
1,2-Dicloroetano	0,01 mg/L
1,1-Dicloroetano	30 µg/L
Dodecacloro Pentaciclodecano	0,001 µg/L
Endossulfan (α + β + sulfato)	0,22 µg/L
Endrin	0,2 µg/L
Fenóis totais (substâncias que reagem com 4-aminoantipirina)	0,01 mg/L C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH
Glifosato	280 µg/L

Gution	0,005 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,03 µg/L
Lindano ( $\gamma$ -HCH)	2,0 µg/L
Malation	100,0 µg/L
Metoxicloro	20,0 µg/L
Paration	35,0 µg/L
PCBs - Bifenilas policloradas	0,001 µg/L
Pentaclorofenol	0,009 mg/L
Substâncias tenso-ativas que reagem com o azul de metileno	0,5 mg/L LAS
2,4,5-T	2,0 µg/L
Tetracloroeto de carbono	0,003 mg/L
Tetracloroeteno	0,01 mg/L
Toxafeno	0,21 µg/L
2,4,5-TP	10,0 µg/L
Tributilestanho	2,0 µg/L TBT
Tricloroeteno	0,03 mg/L
2,4,6-Triclorofenol	0,01 mg/L

Art. 17. As águas doces de classe 4 observarão as seguintes condições e padrões:

I - materiais flutuantes, inclusive espumas não naturais: virtualmente ausentes;

II - odor e aspecto: não objetáveis;

III - óleos e graxas: toleram-se iridescências;

IV - substâncias facilmente sedimentáveis que contribuam para o assoreamento de canais de navegação: virtualmente ausentes;

V - fenóis totais (substâncias que reagem com 4 - aminoantipirina) até 1,0 mg/L de C<sub>6</sub>H<sub>5</sub>OH;

VI - OD, superior a 2,0 mg/L O<sub>2</sub> em qualquer amostra; e,

VII - pH: 6,0 a 9,0.

### Seção III

#### Das Águas Salinas

Art. 18. As águas salinas de classe 1 observarão as seguintes condições e padrões:

I - condições de qualidade de água:

a) não verificação de efeito tóxico crônico a organismos, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, ou, na sua ausência, por instituições nacionais ou internacionais renomadas, comprovado pela realização de ensaio ecotoxicológico padronizado ou outro método cientificamente reconhecido;

b) materiais flutuantes virtualmente ausentes;

c) óleos e graxas: virtualmente ausentes;

d) substâncias que produzem odor e turbidez: virtualmente ausentes;

e) corantes provenientes de fontes antrópicas: virtualmente ausentes;

f) resíduos sólidos objetáveis: virtualmente ausentes;

g) coliformes termotolerantes: para o uso de recreação de contato primário deverá ser obedecida a Resolução CONAMA nº 274, de 2000. Para o cultivo de moluscos bivalves destinados à alimentação humana, a média geométrica da densidade de coliformes termotolerantes, de um mínimo de 15 amostras coletadas no mesmo local, não deverá exceder 43 por 100 mililitros, e o percentil 90% não deverá ultrapassar 88 coliformes termotolerantes por 100 mililitros. Esses índices deverão ser mantidos em monitoramento anual com um mínimo de 5 amostras. Para os demais usos não deverá ser excedido um limite de 1.000 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com periodicidade bimestral. A *E. Coli* poderá ser determinada

em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente;

h) carbono orgânico total até 3 mg/L, como C;

i) OD, em qualquer amostra, não inferior a 6 mg/L O<sub>2</sub>; e

j) pH: 6,5 a 8,5, não devendo haver uma mudança do pH natural maior do que 0,2 unidade.

II - Padrões de qualidade de água:

<b>TABELA IV - CLASSE 1 - ÁGUAS SALINAS</b>	
<b>PADRÕES</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Alumínio dissolvido	1,5 mg/L Al
Arsênio total	0,01 mg/L As
Bário total	1,0 mg/L Ba
Berílio total	5,3 µg/L Be
Boro total	5,0 mg/L B
Cádmio total	0,005 mg/L Cd
Chumbo total	0,01 mg/L Pb
Cianeto livre	0,001 mg/L CN
Cloro residual total (combinado + livre)	0,01 mg/L Cl
Cobre dissolvido	0,005 mg/L Cu
Cromo total	0,05 mg/L Cr
Ferro dissolvido	0,3 mg/L Fe
Fluoreto total	1,4 mg/L F
Fósforo Total	0,062 mg/L P
Manganês total	0,1 mg/L Mn
Mercúrio total	0,0002 mg/L Hg
Níquel total	0,025 mg/L Ni
Nitrato	0,40 mg/L N
Nitrito	0,07 mg/L N
Nitrogênio amoniacal total	0,40 mg/L N
Polifosfatos (determinado pela diferença entre fósforo ácido hidrolisável total e fósforo reativo total)	0,031 mg/L P
Prata total	0,005 mg/L Ag
Selênio total	0,01 mg/L Se
Sulfetos (H <sub>2</sub> S não dissociado)	0,002 mg/L S
Tálio total	0,1 mg/L Tl
Urânio Total	0,5 mg/L U
Zinco total	0,09 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Aldrin + Dieldrin	0,0019 µg/L
Benzeno	700 µg/L
Carbaril	0,32 µg/L
Clordano (cis + trans)	0,004 µg/L
2,4-D	30,0 µg/L
DDT (p,p'-DDT+ p,p'-DDE + p,p'-DDD)	0,001 µg/L
Demeton (Demeton-O + Demeton-S)	0,1 µg/L
Dodecacloro pentaclodecano	0,001 µg/L
Endossulfan (α + β + sulfato)	0,01 µg/L
Endrin	0,004 µg/L
Etilbenzeno	25 µg/L
Fenóis totais (substâncias que reagem com 4-aminoantipirina)	60 µg/L C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH
Gution	0,01 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,001 µg/L
Lindano (γ-HCH)	0,004 µg/L
Malation	0,1 µg/L
Metoxicloro	0,03 µg/L

Monoclorobenzeno	25 µg/L
Pentaclorofenol	7,9 µg/L
PCBs - Bifenilas Policloradas	0,03 µg/L
Substâncias tensoativas que reagem com o azul de metileno	0,2 mg/L LAS
2,4,5-T	10,0 µg/L
Tolueno	215 µg/L
Toxafeno	0,0002 µg/L
2,4,5-TP	10,0 µg/L
Tributilestanho	0,01 µg/L TBT
Triclorobenzeno (1,2,3-TCB + 1,2,4-TCB)	80 µg/L
Tricloroeteno	30,0 µg/L

III - Nas águas salinas onde ocorrer pesca ou cultivo de organismos, para fins de consumo intensivo, além dos padrões estabelecidos no inciso II deste artigo, aplicam-se os seguintes padrões em substituição ou adicionalmente:

<b>TABELA V - CLASSE 1 - ÁGUAS SALINAS</b>	
<b>PADRÕES PARA CORPOS DE ÁGUA ONDE HAJA PESCA OU CULTIVO DE ORGANISMOS PARA FINS DE CONSUMO INTENSIVO</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Arsênio total	0,14 µg/L As
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Benzeno	51 µg/L
Benzidina	0,0002 µg/L
Benzo(a)antraceno	0,018 µg/L
Benzo(a)pireno	0,018 µg/L
Benzo(b)fluoranteno	0,018 µg/L
Benzo(k)fluoranteno	0,018 µg/L
2-Clorofenol	150 µg/L
2,4-Diclorofenol	290 µg/L
Criseno	0,018 µg/L
Dibenzo(a,h)antraceno	0,018 µg/L
1,2-Dicloroetano	37 µg/L
1,1-Dicloroeteno	3 µg/L
3,3-Diclorobenzidina	0,028 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,000039 µg/L
Hexaclorobenzeno	0,00029 µg/L
Indeno(1,2,3-cd)pireno	0,018 µg/L
PCBs - Bifenilas Policloradas	0,000064 µg/L
Pentaclorofenol	3,0 µg/L
Tetracloroeteno	3,3 µg/L
2,4,6-Triclorofenol	2,4 µg/L

Art 19. Aplicam-se às águas salinas de classe 2 as condições e padrões de qualidade da classe 1, previstos no artigo anterior, à exceção dos seguintes:

I - condições de qualidade de água:

a) não verificação de efeito tóxico agudo a organismos, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, ou, na sua ausência, por instituições nacionais ou internacionais renomadas, comprovado pela realização de ensaio ecotoxicológico padronizado ou outro método cientificamente reconhecido;

b) coliformes termotolerantes: não deverá ser excedido um limite de 2500 por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. Coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente;

c) carbono orgânico total: até 5,00 mg/L, como C; e

d) OD, em qualquer amostra, não inferior a 5,0 mg/L O<sub>2</sub>.

II - Padrões de qualidade de água:

<b>TABELA VI - CLASSE 2 - ÁGUAS SALINAS</b>	
<b>PADRÕES</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Arsênio total	0,069 mg/L As
Cádmio total	0,04 mg/L Cd
Chumbo total	0,21 mg/L Pb
Cianeto livre	0,001 mg/L CN
Cloro residual total (combinado + livre)	19 µg/L Cl
Cobre dissolvido	7,8 µg/L Cu
Cromo total	1,1 mg/L Cr
Fósforo total	0,093 mg/L P
Mercúrio total	1,8 µg/L Hg
Níquel	74 µg/L Ni
Nitrato	0,70 mg/L N
Nitrito	0,20 mg/L N
Nitrogênio amoniacal total	0,70 mg/L N
Polifosfatos (determinado pela diferença entre fósforo ácido hidrolisável total e fósforo reativo total)	0,0465 mg/L P
Selênio total	0,29 mg/L Se
Zinco total	0,12 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Aldrin + Dieldrin	0,03 µg/L
Clordano (cis + trans)	0,09 µg/L
DDT (p-p' DDT + p-p' DDE + p-p' DDD)	0,13 µg/L
Endrin	0,037 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,053 µg/L
Lindano ( $\gamma$ -HCH)	0,16 µg/L
Pentaclorofenol	13,0 µg/L
Toxafeno	0,210 µg/L
Tributilestanho	0,37 µg/L TBT

Art. 20. As águas salinas de classe 3 observarão as seguintes condições e padrões:

I - materiais flutuantes, inclusive espumas não naturais: virtualmente ausentes;

II - óleos e graxas: toleram-se iridescências;

III - substâncias que produzem odor e turbidez: virtualmente ausentes;

IV - corantes provenientes de fontes antrópicas: virtualmente ausentes;

V - resíduos sólidos objetáveis: virtualmente ausentes;

VI - coliformes termotolerantes: não deverá ser excedido um limite de 4.000 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. Coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente;

VII - carbono orgânico total: até 10 mg/L, como C;

VIII - OD, em qualquer amostra, não inferior a 4 mg/ L O<sub>2</sub>; e

IX - pH: 6,5 a 8,5 não devendo haver uma mudança do pH natural maior do que 0,2 unidades.

#### Seção IV

#### Das Águas Salobras

Art. 21. As águas salobras de classe 1 observarão as seguintes condições e padrões:

I - condições de qualidade de água:

a) não verificação de efeito tóxico crônico a organismos, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, ou, na sua ausência, por instituições nacionais ou

internacionais renomadas, comprovado pela realização de ensaio ecotoxicológico padronizado ou outro método cientificamente reconhecido;

- b) carbono orgânico total: até 3 mg/L, como C;
- c) OD, em qualquer amostra, não inferior a 5 mg/ L O<sub>2</sub>;
- d) pH: 6,5 a 8,5;
- e) óleos e graxas: virtualmente ausentes;
- f) materiais flutuantes: virtualmente ausentes;
- g) substâncias que produzem cor, odor e turbidez: virtualmente ausentes;
- h) resíduos sólidos objetáveis: virtualmente ausentes; e

i) coliformes termotolerantes: para o uso de recreação de contato primário deverá ser obedecida a Resolução CONAMA nº 274, de 2000. Para o cultivo de moluscos bivalves destinados à alimentação humana, a média geométrica da densidade de coliformes termotolerantes, de um mínimo de 15 amostras coletadas no mesmo local, não deverá exceder 43 por 100 mililitros, e o percentil 90% não deverá ultrapassar 88 coliformes termotolerantes por 100 mililitros. Esses índices deverão ser mantidos em monitoramento anual com um mínimo de 5 amostras. Para a irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película, bem como para a irrigação de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto, não deverá ser excedido o valor de 200 coliformes termotolerantes por 100mL. Para os demais usos não deverá ser excedido um limite de 1.000 coliformes termotolerantes por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente.

## II - Padrões de qualidade de água:

<b>TABELA VII - CLASSE 1 - ÁGUAS SALOBRAS</b>	
<b>PADRÕES</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Alumínio dissolvido	0,1 mg/L Al
Arsênio total	0,01 mg/L As
Berílio total	5,3 µg/L Be
Boro	0,5 mg/L B
Cádmio total	0,005 mg/L Cd
Chumbo total	0,01 mg/L Pb
Cianeto livre	0,001 mg/L CN
Cloro residual total (combinado + livre)	0,01 mg/L Cl
Cobre dissolvido	0,005 mg/L Cu
Cromo total	0,05 mg/L Cr
Ferro dissolvido	0,3 mg/L Fe
Fluoreto total	1,4 mg/L F
Fósforo total	0,124 mg/L P
Manganês total	0,1 mg/L Mn
Mercúrio total	0,0002 mg/L Hg
Níquel total	0,025 mg/L Ni
Nitrato	0,40 mg/L N
Nitrito	0,07 mg/L N
Nitrogênio amoniacal total	0,40 mg/L N
Polifosfatos (determinado pela diferença entre fósforo ácido hidrolisável total e fósforo reativo total)	0,062 mg/L P
Prata total	0,005 mg/L Ag
Selênio total	0,01 mg/L Se
Sulfetos (como H <sub>2</sub> S não dissociado)	0,002 mg/L S
Zinco total	0,09 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Aldrin + dieldrin	0,0019 µg/L
Benzeno	700 µg/L

Carbaril	0,32 µg/L
Clordano (cis + trans)	0,004 µg/L
2,4-D	10,0 µg/L
DDT (p,p'DDT+ p,p'DDE + p,p'DDD)	0,001 µg/L
Demeton (Demeton-O + Demeton-S)	0,1 µg/L
Dodecacloro pentaciclodecano	0,001 µg/L
Endrin	0,004 µg/L
Endossulfan ( $\alpha$ + $\beta$ + sulfato)	0,01 µg/L
Etilbenzeno	25,0 µg/L
Fenóis totais (substâncias que reagem com 4-aminoantipirina)	0,003 mg/L C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH
Gution	0,01 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,001 µg/L
Lindano ( $\gamma$ -HCH)	0,004 µg/L
Malation	0,1 µg/L
Metoxicloro	0,03 µg/L
Monoclorobenzeno	25 µg/L
Paration	0,04 µg/L
Pentaclorofenol	7,9 µg/L
PCBs - Bifenilas Policloradas	0,03 µg/L
Substâncias tensoativas que reagem com azul de metileno	0,2 LAS
2,4,5-T	10,0 µg/L
Tolueno	215 µg/L
Toxafeno	0,0002 µg/L
2,4,5-TP	10,0 µg/L
Tributilestanho	0,010 µg/L TBT
Triclorobenzeno (1,2,3-TCB + 1,2,4-TCB)	80,0 µg/L

III - Nas águas salobras onde ocorrer pesca ou cultivo de organismos, para fins de consumo intensivo, além dos padrões estabelecidos no inciso II deste artigo, aplicam-se os seguintes padrões em substituição ou adicionalmente:

<b>TABELA VIII - CLASSE 1 - ÁGUAS SALOBRAS</b>	
<b>PADRÕES PARA CORPOS DE ÁGUA ONDE HAJA PESCA OU CULTIVO DE ORGANISMOS PARA FINS DE CONSUMO INTENSIVO</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Arsênio total	0,14 µg/L As
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Benzeno	51 µg/L
Benzidina	0,0002 µg/L
Benzo(a)antraceno	0,018 µg/L
Benzo(a)pireno	0,018 µg/L
Benzo(b)fluoranteno	0,018 µg/L
Benzo(k)fluoranteno	0,018 µg/L
2-Clorofenol	150 µg/L
Criseno	0,018 µg/L
Dibenzo(a,h)antraceno	0,018 µg/L
2,4-Diclorofenol	290 µg/L
1,1-Dicloroeteno	3,0 µg/L
1,2-Dicloroetano	37,0 µg/L
3,3-Diclorobenzidina	0,028 µg/L
Heptacloro epóxido + Heptacloro	0,000039 µg/L
Hexaclorobenzeno	0,00029 µg/L
Indeno(1,2,3-cd)pireno	0,018 µg/L
Pentaclorofenol	3,0 µg/L
PCBs - Bifenilas Policloradas	0,000064 µg/L
Tetracloroeteno	3,3 µg/L
Tricloroeteno	30 µg/L

2,4,6-Triclorofenol

2,4 µg/L

Art. 22. Aplicam-se às águas salobras de classe 2 as condições e padrões de qualidade da classe 1, previstos no artigo anterior, à exceção dos seguintes:

I - condições de qualidade de água:

a) não verificação de efeito tóxico agudo a organismos, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente, ou, na sua ausência, por instituições nacionais ou internacionais renomadas, comprovado pela realização de ensaio ecotoxicológico padronizado ou outro método cientificamente reconhecido;

b) carbono orgânico total: até 5,00 mg/L, como C;

c) OD, em qualquer amostra, não inferior a 4 mg/L O<sub>2</sub>; e

d) coliformes termotolerantes: não deverá ser excedido um limite de 2500 por 100 mililitros em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente.

II - Padrões de qualidade de água:

<b>TABELA IX - CLASSE 2 - ÁGUAS SALOBRAS</b>	
<b>PADRÕES</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Arsênio total	0,069 mg/L As
Cádmio total	0,04 mg/L Cd
Chumbo total	0,210 mg/L Pb
Cromo total	1,1 mg/L Cr
Cianeto livre	0,001 mg/L CN
Cloro residual total (combinado + livre)	19,0 µg/L Cl
Cobre dissolvido	7,8 µg/L Cu
Fósforo total	0,186 mg/L P
Mercúrio total	1,8 µg/L Hg
Níquel total	74,0 µg/L Ni
Nitrato	0,70 mg/L N
Nitrito	0,20 mg/L N
Nitrogênio amoniacal total	0,70 mg/L N
Polifosfatos (determinado pela diferença entre fósforo ácido hidrolisável total e fósforo reativo total)	0,093 mg/L P
Selênio total	0,29 mg/L Se
Zinco total	0,12 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Aldrin + Dieldrin	0,03 µg/L
Clordano (cis + trans)	0,09 µg/L
DDT (p-p' DDT + p-p' DDE + p-p' DDD)	0,13 µg/L
Endrin	0,037 µg/L
Heptacloro epóxido+ Heptacloro	0,053 µg/L
Lindano (γ-HCH)	0,160 µg/L
Pentaclorofenol	13,0 µg/L
Toxafeno	0,210 µg/L
Tributilestanho	0,37 µg/L TBT

Art. 23. As águas salobras de classe 3 observarão as seguintes condições e padrões:

I - pH: 5 a 9;

II - OD, em qualquer amostra, não inferior a 3 mg/L O<sub>2</sub>;

III - óleos e graxas: toleram-se iridescências;

IV - materiais flutuantes: virtualmente ausentes;

V - substâncias que produzem cor, odor e turbidez: virtualmente ausentes;

VI - substâncias facilmente sedimentáveis que contribuam para o assoreamento de canais de navegação: virtualmente ausentes;

VII - coliformes termotolerantes: não deverá ser excedido um limite de 4.000 coliformes termotolerantes por 100 mL em 80% ou mais de pelo menos 6 amostras coletadas durante o período de um ano, com frequência bimestral. A *E. Coli* poderá ser determinada em substituição ao parâmetro coliformes termotolerantes de acordo com limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente; e

VIII - carbono orgânico total até 10,0 mg/L, como C.

#### CAPÍTULO IV

##### DAS CONDIÇÕES E PADRÕES DE LANÇAMENTO DE EFLUENTES

Art. 24. Os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nos corpos de água, após o devido tratamento e desde que obedeçam às condições, padrões e exigências dispostos nesta Resolução e em outras normas aplicáveis.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente poderá, a qualquer momento:

I - acrescentar outras condições e padrões, ou torná-los mais restritivos, tendo em vista as condições locais, mediante fundamentação técnica; e

II - exigir a melhor tecnologia disponível para o tratamento dos efluentes, compatível com as condições do respectivo curso de água superficial, mediante fundamentação técnica.

Art. 25. É vedado o lançamento e a autorização de lançamento de efluentes em desacordo com as condições e padrões estabelecidos nesta Resolução.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente poderá, excepcionalmente, autorizar o lançamento de efluente acima das condições e padrões estabelecidos no art. 34, desta Resolução, desde que observados os seguintes requisitos:

I - comprovação de relevante interesse público, devidamente motivado;

II - atendimento ao enquadramento e às metas intermediárias e finais, progressivas e obrigatórias;

III - realização de Estudo de Impacto Ambiental-EIA, às expensas do empreendedor responsável pelo lançamento;

IV - estabelecimento de tratamento e exigências para este lançamento; e

V - fixação de prazo máximo para o lançamento excepcional.

Art. 26. Os órgãos ambientais federal, estaduais e municipais, no âmbito de sua competência, deverão, por meio de norma específica ou no licenciamento da atividade ou empreendimento, estabelecer a carga poluidora máxima para o lançamento de substâncias passíveis de estarem presentes ou serem formadas nos processos produtivos, listadas ou não no art. 34, desta Resolução, de modo a não comprometer as metas progressivas obrigatórias, intermediárias e final, estabelecidas pelo enquadramento para o corpo de água.

§ 1º No caso de empreendimento de significativo impacto, o órgão ambiental competente exigirá, nos processos de licenciamento ou de sua renovação, a apresentação de estudo de capacidade de suporte de carga do corpo de água receptor.

§ 2º O estudo de capacidade de suporte deve considerar, no mínimo, a diferença entre os padrões estabelecidos pela classe e as concentrações existentes no trecho desde a montante, estimando a concentração após a zona de mistura.

§ 3º Sob pena de nulidade da licença expedida, o empreendedor, no processo de licenciamento, informará ao órgão ambiental as substâncias, entre aquelas previstas nesta Resolução para padrões de qualidade de água, que poderão estar contidas no seu efluente.

§ 4º O disposto no § 1º aplica-se também às substâncias não contempladas nesta Resolução, exceto se o empreendedor não tinha condições de saber de sua existência nos seus efluentes.

Art. 27. É vedado, nos efluentes, o lançamento dos Poluentes Orgânicos Persistentes-POPs mencionados na Convenção de Estocolmo, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 204, de 7 de maio de 2004.

Parágrafo único. Nos processos onde possa ocorrer a formação de dioxinas e furanos deverá ser utilizada a melhor tecnologia disponível para a sua redução, até a completa eliminação.

Art. 28. Os efluentes não poderão conferir ao corpo de água características em desacordo com as metas obrigatórias progressivas, intermediárias e final, do seu enquadramento.

§ 1º As metas obrigatórias serão estabelecidas mediante parâmetros.

§ 2º Para os parâmetros não incluídos nas metas obrigatórias, os padrões de qualidade a serem obedecidos são os que constam na classe na qual o corpo receptor estiver enquadrado.

§ 3º Na ausência de metas intermediárias progressivas obrigatórias, devem ser obedecidos os padrões de qualidade da classe em que o corpo receptor estiver enquadrado.

Art. 29. A disposição de efluentes no solo, mesmo tratados, não poderá causar poluição ou contaminação das águas.

Art. 30. No controle das condições de lançamento, é vedada, para fins de diluição antes do seu lançamento, a mistura de efluentes com águas de melhor qualidade, tais como as águas de abastecimento, do mar e de sistemas abertos de refrigeração sem recirculação.

Art. 31. Na hipótese de fonte de poluição geradora de diferentes efluentes ou lançamentos individualizados, os limites constantes desta Resolução aplicar-se-ão a cada um deles ou ao conjunto após a mistura, a critério do órgão ambiental competente.

Art. 32. Nas águas de classe especial é vedado o lançamento de efluentes ou disposição de resíduos domésticos, agropecuários, de aquicultura, industriais e de quaisquer outras fontes poluentes, mesmo que tratados.

§ 1º Nas demais classes de água, o lançamento de efluentes deverá, simultaneamente:

I - atender às condições e padrões de lançamento de efluentes;

II - não ocasionar a ultrapassagem das condições e padrões de qualidade de água, estabelecidos para as respectivas classes, nas condições da vazão de referência; e

III - atender a outras exigências aplicáveis.

§ 2º No corpo de água em processo de recuperação, o lançamento de efluentes observará as metas progressivas obrigatórias, intermediárias e final.

Art. 33. Na zona de mistura de efluentes, o órgão ambiental competente poderá autorizar, levando em conta o tipo de substância, valores em desacordo com os estabelecidos para a respectiva classe de enquadramento, desde que não comprometam os usos previstos para o corpo de água.

Parágrafo único. A extensão e as concentrações de substâncias na zona de mistura deverão ser objeto de estudo, nos termos determinados pelo órgão ambiental competente, às expensas do empreendedor responsável pelo lançamento.

Art. 34. Os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nos corpos de água desde que obedeçam as condições e padrões previstos neste artigo, resguardadas outras exigências cabíveis:

§ 1º O efluente não deverá causar ou possuir potencial para causar efeitos tóxicos aos organismos aquáticos no corpo receptor, de acordo com os critérios de toxicidade estabelecidos pelo órgão ambiental competente.

§ 2º Os critérios de toxicidade previstos no § 1º devem se basear em resultados de ensaios ecotoxicológicos padronizados, utilizando organismos aquáticos, e realizados no efluente.

§ 3º Nos corpos de água em que as condições e padrões de qualidade previstos nesta Resolução não incluam restrições de toxicidade a organismos aquáticos, não se aplicam os parágrafos anteriores.

§ 4º Condições de lançamento de efluentes:

I - pH entre 5 a 9;

II - temperatura: inferior a 40°C, sendo que a variação de temperatura do corpo receptor não deverá exceder a 3°C na zona de mistura;

III - materiais sedimentáveis: até 1 mL/L em teste de 1 hora em cone Imhoff. Para o lançamento em lagos e lagoas, cuja velocidade de circulação seja praticamente nula, os materiais sedimentáveis deverão estar virtualmente ausentes;

IV - regime de lançamento com vazão máxima de até 1,5 vezes a vazão média do período de atividade diária do agente poluidor, exceto nos casos permitidos pela autoridade competente;

V - óleos e graxas:

1 - óleos minerais: até 20mg/L;

2- óleos vegetais e gorduras animais: até 50mg/L; e

VI - ausência de materiais flutuantes.

§ 5º Padrões de lançamento de efluentes:

<b>TABELA X - LANÇAMENTO DE EFLUENTES</b>	
<b>PADRÕES</b>	
<b>PARÂMETROS INORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Arsênio total	0,5 mg/L As
Bário total	5,0 mg/L Ba
Boro total	5,0 mg/L B
Cádmio total	0,2 mg/L Cd
Chumbo total	0,5 mg/L Pb
Cianeto total	0,2 mg/L CN
Cobre dissolvido	1,0 mg/L Cu
Cromo total	0,5 mg/L Cr
Estanho total	4,0 mg/L Sn
Ferro dissolvido	15,0 mg/L Fe
Fluoreto total	10,0 mg/L F
Manganês dissolvido	1,0 mg/L Mn
Mercurio total	0,01 mg/L Hg
Níquel total	2,0 mg/L Ni
Nitrogênio amoniacal total	20,0 mg/L N
Prata total	0,1 mg/L Ag
Selênio total	0,30 mg/L Se
Sulfeto	1,0 mg/L S
Zinco total	5,0 mg/L Zn
<b>PARÂMETROS ORGÂNICOS</b>	<b>VALOR MÁXIMO</b>
Clorofórmio	1,0 mg/L
Dicloroetano	1,0 mg/L
Fenóis totais (substâncias que reagem com 4-aminoantipirina)	0,5 mg/L C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH
Tetracloroeto de Carbono	1,0 mg/L
Tricloroetano	1,0 mg/L

Art. 35. Sem prejuízo do disposto no inciso I, do § 1º do art. 24, desta Resolução, o órgão ambiental competente poderá, quando a vazão do corpo de água estiver abaixo da vazão de referência, estabelecer restrições e medidas adicionais, de caráter excepcional e temporário, aos lançamentos de efluentes que possam, dentre outras consequências:

I - acarretar efeitos tóxicos agudos em organismos aquáticos; ou

II - inviabilizar o abastecimento das populações.

Art. 36. Além dos requisitos previstos nesta Resolução e em outras normas aplicáveis, os efluentes provenientes de serviços de saúde e estabelecimentos nos quais haja despejos infectados com microorganismos patogênicos, só poderão ser lançados após tratamento especial.

Art. 37. Para o lançamento de efluentes tratados no leito seco de corpos de água intermitentes, o órgão ambiental competente definirá, ouvido o órgão gestor de recursos hídricos, condições especiais.

## CAPÍTULO V

### DIRETRIZES AMBIENTAIS PARA O ENQUADRAMENTO

Art. 38. O enquadramento dos corpos de água dar-se-á de acordo com as normas e procedimentos definidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos-CNRH e Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

§ 1º O enquadramento do corpo hídrico será definido pelos usos preponderantes mais restritivos da água, atuais ou pretendidos.

§ 2º Nas bacias hidrográficas em que a condição de qualidade dos corpos de água esteja em desacordo com os usos preponderantes pretendidos, deverão ser estabelecidas metas obrigatórias, intermediárias e final, de melhoria da qualidade da água para efetivação dos respectivos enquadramentos, excetuados nos parâmetros que excedam aos limites devido às condições naturais.

§ 3º As ações de gestão referentes ao uso dos recursos hídricos, tais como a outorga e cobrança pelo uso da água, ou referentes à gestão ambiental, como o licenciamento, termos de ajustamento de conduta e o controle da poluição, deverão basear-se nas metas progressivas intermediárias e final aprovadas pelo órgão competente para a respectiva bacia hidrográfica ou corpo hídrico específico.

§ 4º As metas progressivas obrigatórias, intermediárias e final, deverão ser atingidas em regime de vazão de referência, excetuados os casos de baías de águas salinas ou salobras, ou outros corpos hídricos onde não seja aplicável a vazão de referência, para os quais deverão ser elaborados estudos específicos sobre a dispersão e assimilação de poluentes no meio hídrico.

§ 5º Em corpos de água intermitentes ou com regime de vazão que apresente diferença sazonal significativa, as metas progressivas obrigatórias poderão variar ao longo do ano.

§ 6º Em corpos de água utilizados por populações para seu abastecimento, o enquadramento e o licenciamento ambiental de atividades a montante preservarão, obrigatoriamente, as condições de consumo.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 39. Cabe aos órgãos ambientais competentes, quando necessário, definir os valores dos poluentes considerados virtualmente ausentes.

Art. 40. No caso de abastecimento para consumo humano, sem prejuízo do disposto nesta Resolução, deverão ser observadas, as normas específicas sobre qualidade da água e padrões de potabilidade.

Art. 41. Os métodos de coleta e de análises de águas são os especificados em normas técnicas cientificamente reconhecidas.

Art. 42. Enquanto não aprovados os respectivos enquadramentos, as águas doces serão consideradas classe 2, as salinas e salobras classe 1, exceto se as condições de qualidade atuais forem melhores, o que determinará a aplicação da classe mais rigorosa correspondente.

Art. 43. Os empreendimentos e demais atividades poluidoras que, na data da publicação desta Resolução, tiverem Licença de Instalação ou de Operação, expedida e não impugnada, poderão a critério do órgão ambiental competente, ter prazo de até três anos, contados a partir de sua vigência, para se adequarem às condições e padrões novos ou mais rigorosos previstos nesta Resolução.

§ 1º O empreendedor apresentará ao órgão ambiental competente o cronograma das medidas necessárias ao cumprimento do disposto no *caput* deste artigo.

§ 2º O prazo previsto no *caput* deste artigo poderá, excepcional e tecnicamente motivado, ser prorrogado por até dois anos, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, ao qual se dará publicidade, enviando-se cópia ao Ministério Público.

§ 3º As instalações de tratamento existentes deverão ser mantidas em operação com a capacidade, condições de funcionamento e demais características para as quais foram aprovadas, até que se cumpram as disposições desta Resolução.

§ 4º O descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo será objeto de resolução específica, a ser publicada no prazo máximo de um ano, a contar da data de publicação desta Resolução, ressalvado o padrão de lançamento de óleos e graxas a ser o definido nos termos do art. 34, desta Resolução, até a edição de resolução específica.

Art. 44. O CONAMA, no prazo máximo de um ano, complementarará, onde couber, condições e padrões de lançamento de efluentes previstos nesta Resolução.

Art. 45. O não cumprimento ao disposto nesta Resolução acarretará aos infratores as sanções previstas pela legislação vigente.

§ 1º Os órgãos ambientais e gestores de recursos hídricos, no âmbito de suas respectivas competências, fiscalizarão o cumprimento desta Resolução, bem como quando pertinente, a aplicação das penalidades administrativas previstas nas legislações específicas, sem prejuízo do sancionamento penal e da responsabilidade civil objetiva do poluidor.

§ 2º As exigências e deveres previstos nesta Resolução caracterizam obrigação de relevante interesse ambiental.

Art. 46. O responsável por fontes potencial ou efetivamente poluidoras das águas deve apresentar ao órgão ambiental competente, até o dia 31 de março de cada ano, declaração de carga poluidora, referente ao ano civil anterior, subscrita pelo administrador principal da empresa e pelo responsável técnico devidamente habilitado, acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica.

§ 1º A declaração referida no *caput* deste artigo conterà, entre outros dados, a caracterização qualitativa e quantitativa de seus efluentes, baseada em amostragem representativa dos mesmos, o estado de manutenção dos equipamentos e dispositivos de controle da poluição.

§ 2º O órgão ambiental competente poderá estabelecer critérios e formas para apresentação da declaração mencionada no *caput* deste artigo, inclusive, dispensando-a se for o caso para empreendimentos de menor potencial poluidor.

Art. 47. Equiparam-se a perito, os responsáveis técnicos que elaborem estudos e pareceres apresentados aos órgãos ambientais.

Art. 48. O não cumprimento ao disposto nesta Resolução sujeitará os infratores, entre outras, às sanções previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e respectiva regulamentação.

Art. 49. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 50. Revoga-se a Resolução CONAMA nº 020, de 18 de junho de 1986.

**MARINA SILVA**  
**Presidente do CONAMA**



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

**RESOLUÇÃO Nº 48, DE 21 DE MARÇO DE 2005**

(Publicado no DOU em 26/07/05)

*Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.*

**O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS-CNRH**, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, especialmente em seu art.35, inc. X, pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, pelo Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003, pela legislação pertinente; e

Considerando que compete ao CNRH formular a Política Nacional de Recursos Hídricos e estabelecer diretrizes complementares à sua implementação, à aplicação de seus instrumentos e à atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos-SINGREH;

Considerando que compete ao CNRH estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

Considerando que a viabilidade técnica e econômica da cobrança pelo uso de recursos hídricos exerce papel de fundamental importância na implementação dos Planos de Recursos Hídricos e na indução do usuário aos procedimentos de racionalização, conservação, recuperação e manejo sustentável das bacias hidrográfica, resolve:

**CAPÍTULO I  
DA FINALIDADE**

Art. 1º Estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos nas bacias hidrográficas.

Parágrafo único. Os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução deverão ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos competentes Comitês de Bacia Hidrográfica na elaboração dos respectivos atos normativos que disciplinem a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

**CAPÍTULO II  
DOS OBJETIVOS DA COBRANÇA**

Art. 2º A cobrança pelo uso de recursos hídricos tem por objetivo:

I - reconhecer a água como bem público limitado, dotado de valor econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água e a sua conservação, recuperação e manejo sustentável;

III - obter recursos financeiros para o financiamento de estudos, projetos, programas, obras e intervenções, contemplados nos Planos de Recursos Hídricos, promovendo benefícios diretos e indiretos à sociedade;

IV - estimular o investimento em despoluição, reuso, proteção e conservação, bem como a utilização de tecnologias limpas e poupadoras dos recursos hídricos, de acordo com o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; e,

V - induzir e estimular a conservação, o manejo integrado, a proteção e a recuperação dos recursos hídricos, com ênfase para as áreas inundáveis e de recarga dos aquíferos, mananciais e matas ciliares, por meio de compensações e incentivos aos usuários.

### CAPÍTULO III DAS CONDIÇÕES PARA A COBRANÇA

Art. 3º A cobrança deverá estar compatibilizada e integrada com os demais instrumentos de política de recursos hídricos.

§ 1º A cobrança pelo uso dos recursos hídricos deverá ser implementada considerando as informações advindas dos demais instrumentos da Política e os programas e projetos de forma integrada.

§ 2º Os órgãos e entidades gestores de recursos hídricos e as agências de água, de bacia ou entidades delegatárias, deverão manter um sistema de informação atualizado, com dados dos usuários e características da bacia hidrográfica, que integrarão o SINGREH, nos termos da Lei nº 9.433, de 1997.

Art. 4º Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, conforme legislação pertinente.

Art. 5º A cobrança pelo uso de recursos hídricos será efetuada pela entidade ou órgão gestor de recursos hídricos ou, por delegação destes, pela Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade delegatária.

Art. 6º A cobrança estará condicionada:

I - à proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e sua aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos, para os fins previstos no § 1º do art. 12 da Lei nº 9.433, de 1997;

II - ao processo de regularização de usos de recursos hídricos sujeitos à outorga na respectiva bacia, incluindo o cadastramento dos usuários da bacia hidrográfica;

III - ao programa de investimentos definido no respectivo Plano de Recursos Hídricos devidamente aprovado;

IV - à aprovação pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;

V - à implantação da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades gestores de recursos hídricos deverão elaborar estudos técnicos para subsidiar a proposta de que trata o inciso IV, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelo Comitê de Bacia Hidrográfica ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos, conforme inciso VI, do art. 38, da Lei nº 9.433, de 1997.

### CAPÍTULO IV DOS MECANISMOS PARA A DEFINIÇÃO DOS VALORES DE COBRANÇA

Art. 7º Para a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos deverão ser observados, quando pertinentes, os seguintes aspectos relativos:

I - à derivação, captação e extração:

a) natureza do corpo de água (superficial ou subterrâneo);

b) classe em que estiver enquadrado o corpo de água, no ponto de uso ou da derivação;

c) a disponibilidade hídrica;

d) grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;

e) vazão reservada, captada, extraída ou derivada e seu regime de variação;

f) vazão consumida, ou seja, a diferença entre a vazão captada e a devolvida ao corpo de água;

g) finalidade a que se destinam;

h) sazonalidade;

i) características e a vulnerabilidade dos aquíferos;

j) características físicas, químicas e biológicas da água;

- l) localização do usuário na bacia;
- m) práticas de racionalização, conservação, recuperação e manejo do solo e da água;
- n) condições técnicas, econômicas, sociais e ambientais existentes;
- o) sustentabilidade econômica da cobrança por parte dos segmentos usuários; e
- p) práticas de reuso hídrico.

II - ao lançamento com o fim de diluição, assimilação, transporte ou disposição final de efluentes:

- a) natureza do corpo de água;
- b) classe em que estiver enquadrado o corpo de água receptor no ponto de lançamento;
- c) a disponibilidade hídrica;
- d) grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
- e) carga de lançamento e seu regime de variação, ponderando-se os parâmetros biológicos, físico-químicos e de toxicidade dos efluentes;
- f) natureza da atividade;
- g) sazonalidade do corpo receptor;
- h) características e a vulnerabilidade das águas de superfície e dos aquíferos;
- i) características físicas, químicas e biológicas do corpo receptor;
- j) localização do usuário na bacia;
- l) práticas de racionalização, conservação, recuperação e manejo do solo e da água;
- m) grau de comprometimento que as características físicas e os constituintes químicos e biológicos dos efluentes podem causar ao corpo receptor;
- n) vazões consideradas indisponíveis em função da diluição dos constituintes químicos e biológicos e da equalização das características físicas dos efluentes;
- o) redução da emissão de efluentes em função de investimentos em despoluição;
- o) atendimento das metas de despoluição programadas nos Planos de Recursos Hídricos pelos Comitês de Bacia;
- p) redução efetiva da contaminação hídrica; e
- q) sustentabilidade econômica da cobrança por parte dos segmentos usuários.

III - aos demais tipos de usos ou interferências que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água de um corpo hídrico:

- a) natureza do corpo de água (superficial ou subterrâneo);
- b) classe em que estiver enquadrado o corpo de água, no ponto de uso ou da derivação;
- c) a disponibilidade hídrica;
- d) vazão reservada, captada, extraída ou derivada e seu regime de variação;
- e) alteração que o uso poderá causar em sinergia com a sazonalidade;
- f) características físicas, químicas e biológicas da água;
- g) características e a vulnerabilidade dos aquíferos;
- h) localização do usuário na bacia;
- i) grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
- j) sustentabilidade econômica da cobrança por parte dos segmentos usuários; e
- l) finalidade do uso ou interferência.

§ 1º Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão propor diferenciação dos valores a serem cobrados, em função de critérios e parâmetros que abranjam a qualidade e a quantidade de recursos hídricos, o uso e a localização temporal ou espacial, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades hidrográficas.

§ 2º Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão instituir mecanismos de incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê.

§ 3º Os valores cobrados em uma bacia hidrográfica, na ocorrência de eventos hidrológicos críticos e acidentes, poderão ser alterados por sugestão do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos, considerando a necessidade de adoção de medidas e ações transitórias não previstas no Plano de Recursos Hídricos.

Art. 8º O valor e o limite a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos deverão estar definidos conforme critérios técnicos e operacionais, acordados nos comitês de bacia hidrográfica e órgãos gestores e aprovados pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos.

Art. 9º O usuário poderá solicitar revisão do valor final que lhe foi estabelecido para pagamento pelo uso de recursos hídricos, mediante exposição fundamentada ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e, em grau de recurso, ao competente Conselho de Recursos Hídricos.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**MARINA SILVA**  
Presidente

**JOÃO BOSCO SENRA**  
Secretário-Executivo

## **RESOLUÇÃO Nº 5, DE 10 DE ABRIL DE 2000**

(Publicada no D.O.U de 11 de abril de 2000)

(Modificada pela Resolução nº18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002)

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e no Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, e

Considerando a necessidade de estabelecer 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, de 8 de janeiro de 1997, resolve:

Art. 1º Os Comitês de Bacias Hidrográficas, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento em conformidade com disposto nos art. 37 a 40, da Lei nº 9433, de 1997, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução;

§ 1º Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição.

§ 2º Os Comitês de Bacia Hidrográfica , cujo curso de água principal seja de domínio da União, serão vinculados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

§ 3º Os Comitês de Bacias Hidrográficas, deverão adequar a gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais de sua área de abrangência.

Art. 2º As entidades mencionadas no art. 51 da Lei nº 9.433, de 1997, 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.3º As ações dos Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio dos Estados, afluentes a rios de domínio da União, serão desenvolvidas mediante articulação da União com os Estados, observados os critérios e as normas estabelecidos pelo Conselho Nacional, Estaduais e Distrital de Recursos Hídricos.

Art.4º O Conselho Nacional de Recursos Hídricos só deverá intervir em Comitê da Bacia Hidrográfica, quando houver manifesta transgressão ao disposto na Lei nº 9.433, de 1997, e nesta Resolução.

Parágrafo único. Será assegurada ampla defesa ao Comitê de Bacia Hidrográfica objeto da intervenção de que trata este artigo.

Art. 5º 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.

Parágrafo único. Enquanto não for aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a Secretaria de Recursos Hídricos elaborará a Divisão Hidrográfica Nacional Preliminar, a ser aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, tendo em vista a definição que trata o caput deste artigo.

Art.6º Os planos de recursos hídricos e as decisões tomadas por Comitês de Bacias Hidrográficas de sub-bacias deverão ser compatibilizadas com os planos e decisões referentes à respectiva bacia hidrográfica.

Parágrafo único. A compatibilização a que se refere o caput, deste artigo, diz respeito às definições sobre o regime das águas e os parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos para o exutório da sub-bacia.

Art. 7º Cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas, além do disposto no art. 38, da Lei nº 9.433, de 1997, no âmbito de sua área de atuação, observadas as deliberações emanadas, de acordo com as respectivas competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou dos Conselho Estaduais, ou do Distrito Federal:

I - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, inclusive os relativos aos Comitês de Bacias de cursos de água tributários;

II - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, respeitando as respectivas diretrizes:

a) do Comitê de Bacia de curso de água do qual é tributário, quando existente, para efeito do disposto no art. 6º desta Resolução ou ;

b) do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ou do Distrito Federal, ou ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme o colegiado que o instituir;

III - aprovar as propostas da Agência de Água, que lhe forem submetidas;

IV - compatibilizar os planos de bacias hidrográficas de cursos de água de tributários, com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica de sua jurisdição;

V - submeter, obrigatoriamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica à audiência pública;

VI - desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental em consonância com a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental; e

VII - aprovar seu regimento interno, considerado o disposto nesta Resolução.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso aos

Conselhos Nacional, Estaduais ou Distrito Federal de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 8º Deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o seguinte:

I - número de votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o limite de quarenta por cento do total de votos;

II - número de representantes de entidades civis, proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, com pelo menos, vinte por cento do total de votos, garantida a participação de pelo menos um representante por Estado e do Distrito Federal; *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

III – número de representantes dos usuários dos recursos hídricos, obedecido quarenta por cento do total de votos; e *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

IV - o mandato dos representantes e critérios de renovação ou substituição. *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

§ 1º Os mandatos do Presidente e do Secretário serão coincidentes, escolhidos pelo voto dos membros integrantes do respectivo Comitê de Bacia, podendo ser reeleitos uma única vez.

§ 2º As reuniões e votações dos Comitês serão públicas, dando-se à sua convocação ampla divulgação, com encaminhamento simultâneo, aos representantes, da documentação completa sobre os assuntos a serem objeto de deliberação. *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

§ 3º As alterações dos regimentos dos Comitês somente poderão ser votadas em reunião extraordinária, convocada especialmente para esse fim, com antecedência mínima de trinta dias, e deverão ser aprovadas pelo voto de dois terços dos membros dos respectivos Comitês. *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

Art. 9º A proposta de instituição do Comitê de Bacia Hidrográfica, cujo rio principal é de domínio da União, poderá ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos se subscrita por pelo menos três das seguintes categorias:

I - Secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, pelo menos, dois terços dos Estados contidos na bacia hidrográfica respectiva considerado, quando for o caso, o Distrito Federal;

II- Prefeitos Municipais cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de pelo menos quarenta por cento;

III- entidades representativas de usuários, legalmente constituídas, de pelo menos três dos

usos indicados nas letras “a” a “f”, do art 14º desta Resolução com no mínimo cinco entidades; e

IV- entidades civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia, que poderão ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, legalmente constituídas, com no mínimo dez entidades, podendo este número ser reduzido, à critério do Conselho, em função das características locais e justificativas elaboradas por pelo menos três entidades civis.

Art. 10 Constará, obrigatoriamente da proposta a ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de que trata o artigo anterior, a seguinte documentação:

I - justificativa circunstanciada da necessidade e oportunidade de criação do Comitê, com diagnóstico da situação dos recursos hídricos na bacia hidrográfica, e quando couber identificação dos conflitos entre usos e usuários, dos riscos de racionamento dos recursos hídricos ou de sua poluição e de degradação ambiental em razão da má utilização desses recursos;

II - caracterização da bacia hidrográfica que permita propor a composição do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e identificação dos setores usuários de recursos hídricos, tendo em vista o que estabelece o art. 14 desta Resolução;

III- indicação da Diretoria Provisória; e

IV - a proposta de que trata o art. 9º, desta resolução;

Art.11 A proposta de instituição do Comitê será submetida ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, se aprovada, será efetivada mediante decreto do Presidente da Republica;

§ 1º Após a instituição do Comitê, caberá ao Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no prazo de trinta dias, dar posse aos respectivos Presidente e Secretario Interinos, com mandato de até seis meses, com incumbência exclusiva de coordenar a organização e instalação do Comitê;

§ 2º Em até cinco meses, contados a partir da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá realizar:

I - a articulação com os Poderes Públicos Federal, Estaduais e, quando for o caso, do Distrito Federal, a que se refere o inciso I e II, do art. 39, da Lei nº 9.433, de 1997, para indicação de seus respectivos representantes;

II - a escolha, por seus pares, dos representantes dos Municípios, a que se refere o inciso

III, do art.39, da Lei nº 9.433, de 1997;

III - a escolha, por seus pares, dos representantes das entidades civis de recursos hídricos

com atuação comprovada na bacia, a que se refere o inciso V do art. 39, da Lei nº 9.433, de 1997, podendo as entidades civis referenciadas, a serem qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; e

IV - o credenciamento dos representantes dos usuários de recursos hídricos, a que se referem o art.14 desta Resolução e inciso IV, do art.39, da Lei nº 9.433, de 1997;

§ 3º O processo de escolha e credenciamento dos representantes, a que se refere o parágrafo anterior deste artigo, será público, com ampla e prévia divulgação;

Art.12 Em até seis meses, contados a partir da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá realizar:

I - aprovação do regimento do Comitê; e

II - eleição e posse do Presidente e do Secretário do Comitê.

Art. 12–A O prazo de mandato a que se refere o §1º do art. 11, bem como os prazos previstos no §2º do art. 11 e no caput do art. 12 poderão ser prorrogados, por tempo determinado, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, desde que tenha sido prévia e justificadamente solicitado pelo Presidente Interino do Comitê, quarenta dias antes do término de seu mandato. (AC) Resolução CNRH nº 18, de 20 de dezembro de 2001, artigo 1º

Art.13 O Presidente eleito do Comitê de Bacia deve registrar seu regimento no prazo máximo de sessenta dias, contados à partir de sua aprovação.

Art. 14 Os usos sujeitos à outorga serão classificados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em conformidade com a vocação da bacia hidrográfica, entre os seguintes setores usuários: (NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º

a) abastecimento urbano, inclusive diluição de efluentes urbanos;

b) indústria, captação e diluição de efluentes industriais;

c) irrigação e uso agropecuário;

d) hidroeletricidade;

e) hidroviário;

f) pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos.

I - cada usuário da água será classificado em um dos setores relacionados nas alíneas “a” a “f”, deste artigo;

II - a representação dos usuários nos Comitês será estabelecida em processo de negociação entre estes agentes, levando em consideração:

a) vazão outorgada;

b) critério de cobrança pelo direito de usos das águas que vier a ser estabelecido e os encargos decorrentes aos setores e a cada usuário;

c) a participação de, no mínimo, três dos setores usuários mencionados nas “a” a “f” do caput desse artigo, e

d) outros critérios que vierem a ser consensados entre os próprios usuários, devidamente documentados e justificados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. O somatório de votos dos usuários, pertencentes a um determinado setor, considerado relevante, na bacia hidrográfica conforme alíneas “a” a “f”, deste artigo, não poderá ser inferior a quatro por cento e superior a vinte por cento.

Art.15 Os usuários das águas que demandam vazões ou volumes de água considerados insignificantes, desde que integrem associações regionais, locais ou setoriais de usuários, em conformidade com o inciso II, do art. 47, da Lei nº 9.433, de 1997, serão representados no segmento previsto no inciso II, do art. 8º desta Resolução;

Art. 16 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO  
Presidente do Conselho

RAYMUNDO JOSÉ SANTOS GARRIDO  
Secretário Executivo

## **RESOLUÇÃO Nº 12, DE 19 DE JULHO DE 2000**

(Publicada no D.O.U de 20 de julho de 2000)

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no uso das competências previstas no Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 20 de 18 de junho de 1986 e

Considerando que o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes é instrumento fundamental no gerenciamento de recursos hídricos e no planejamento ambiental;

Considerando que o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes deve obedecer às normas estabelecidas na legislação ambiental específica e, em especial, na Resolução CONAMA nº 20, de 18 de junho de 1986;

Considerando que o enquadramento de corpos de água 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

Considerando a necessidade de estabelecer 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, de 8 de janeiro de 1997, resolve:

Art. 1º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - enquadramento de corpos de água: estabelecimento do nível de qualidade (classe) a ser alcançado e/ou mantido em um dado segmento do corpo de água ao longo do tempo;

II - classificação: qualificação das águas doces, salobras e salinas com base nos usos preponderantes (sistema de classes de qualidade);

III - Planos de Recursos Hídricos: planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos, obedecido o que consta nos arts. 6º e 7º da Seção I, Capítulo IV, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

IV - alternativa de enquadramento de referência - aquela que visa atender, de forma satisfatória, aos usos atuais dos recursos hídricos na bacia hidrográfica;

V - alternativa de enquadramento prospectiva - aquela que visa atender, de forma satisfatória, uma determinada alternativa de usos futuros para os corpos hídricos da bacia hidrográfica; e

VI - Relatório Técnico: documento que incorpora estudos e avaliações realizados para consubstanciar e justificar a Proposta de Enquadramento.

Art. 2º 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 ambiental e segundo os procedimentos dispostos nesta Resolução.

Parágrafo único. As Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação, adotarão providências visando a efetivação do enquadramento aprovado.

Art. 3º 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. 4º Os procedimentos para o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes deverão ser desenvolvidos em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da bacia e os Planos de Recursos Hídricos Estadual ou Distrital, Regional e Nacional e, se não existirem ou forem insuficientes, com base em estudos específicos propostos e aprovados pelas respectivas instituições competentes do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, observando as seguintes etapas:

I - diagnóstico do uso e da ocupação do solo e dos recursos hídricos na bacia hidrográfica;

II - prognóstico do uso e da ocupação do solo e dos recursos hídricos na bacia hidrográfica;

III - elaboração da proposta de enquadramento; e

IV - aprovação da proposta de enquadramento e respectivos atos jurídicos.

Parágrafo único. No preparo da proposta de enquadramento deverão ser compiladas, em Relatório Técnico, as informações reunidas nos estudos desenvolvidos para os Planos de Recursos Hídricos da bacia, que deverão ser consubstanciadas mediante diagnóstico e prognóstico do uso e da ocupação do solo, bem como no aproveitamento dos recursos hídricos da bacia hidrográfica. Na eventualidade de não estarem disponíveis as informações necessárias para o preparo da proposta de enquadramento no Plano de Recursos Hídricos, estas deverão ser levantadas com o detalhamento compatível.

Art. 5º Na etapa de diagnóstico do uso e da ocupação do solo e dos recursos hídricos na bacia hidrográfica serão abordados os seguintes itens:

I - caracterização geral da bacia;

II - aspectos jurídicos e institucionais;

III - aspectos sócio-econômicos;

IV - uso e ocupação atual do solo;

V - identificação das áreas reguladas por legislação específica e das áreas em processo de degradação;

VI - usos, disponibilidade e demanda atual de águas superficiais e subterrâneas;

VII - identificação das fontes de poluição pontuais e difusas atuais oriundas de efluentes domésticos e industriais, de atividades agropecuárias e de outras fontes causadoras de degradação ambiental sobre os recursos hídricos; e

VIII - estado atual dos corpos hídricos, apresentando a condição de qualidade por trecho, consubstanciado por estudos de autodepuração.

Art. 6º Na etapa de prognóstico do uso e da ocupação do solo e dos recursos hídricos na bacia hidrográfica serão formuladas projeções com horizontes de curto, médio e longo prazos, objetivando o desenvolvimento sustentável, que incluirão:

I - evolução da distribuição das populações e das atividades econômicas;

II - evolução de usos e ocupação do solo;

III - políticas e projetos de desenvolvimento existentes e previstos;

IV - evolução da disponibilidade e da demanda de água;

V - evolução das cargas poluidoras dos setores urbano, industrial, agropecuário e de outras fontes causadoras de degradação ambiental dos recursos hídricos;

VI - evolução das condições de quantidade e qualidade dos corpos hídricos, consubstanciada em estudos de simulação; e

VII - usos desejados de recursos hídricos em relação às características específicas de cada bacia.

Parágrafo único. Os horizontes e prazos das projeções serão estabelecidos pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica.

Art. 7º Na etapa de elaboração da proposta de enquadramento serão desenvolvidas, para cada projeção, alternativas de enquadramento: uma de referência e uma ou mais prospectivas, todas com base nas informações obtidas e nas avaliações feitas nas etapas de diagnóstico e prognóstico.

Parágrafo único. Para todas as alternativas analisadas serão considerados os usos atuais e futuros dos recursos hídricos e analisados os benefícios sócio-econômicos e ambientais,

bem como os custos e prazos decorrentes, que serão utilizados para a definição do enquadramento a ser proposto.

Art. 8º Na etapa de aprovação da proposta de enquadramento e respectivos atos jurídicos deverão ser observados os procedimentos previstos neste artigo.

§ 1º As alternativas de enquadramento, bem como os seus benefícios sócio-econômicos e ambientais, os custos e os prazos decorrentes, serão divulgadas de maneira ampla e apresentadas na forma de audiências públicas, convocadas com esta finalidade pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.

§ 2º A seleção de alternativa de enquadramento será efetuada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, que a submeterá ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou ao respectivo Conselho Estadual ou Distrital de Recursos Hídricos, de acordo com a esfera de competência.

§ 3º O Conselho Nacional ou o respectivo Conselho Estadual ou Distrital de Recursos Hídricos, em consonância com as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, aprovará o enquadramento dos corpos de água, de acordo com a alternativa selecionada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, por meio de Resolução.

Art. 9º Aos órgãos gestores de recursos hídricos e aos órgãos de controle ambiental competentes cabe monitorar, controlar e fiscalizar os corpos de água para avaliar se as metas do enquadramento estão sendo cumpridas.

Art. 10. A cada dois anos, os órgãos gestores de recursos hídricos e os órgãos de controle ambiental competentes encaminharão relatório ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou ao Conselho Estadual ou Distrital de Recursos Hídricos, identificando os corpos de água que não atingiram as metas estabelecidas e as respectivas causas pelas quais não foram alcançadas.

Art. 11. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou o Conselho Estadual ou Distrital de Recursos Hídricos, em consonância com as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, avaliará e determinará as providências e intervenções, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, necessárias para atingir as metas estabelecidas, com base nos relatórios referidos no artigo anterior e nas sugestões encaminhadas pelo respectivo Comitê.

Art. 12. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO  
Presidente do Conselho

RAYMUNDO JOSÉ SANTOS GARRIDO  
Secretário Executivo

## **RESOLUÇÃO Nº 13, DE 25 SETEMBRO DE 2000**

(Publicada no D.O.U de 26 de setembro de 2000)

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, e

Considerando a necessidade de serem estabelecidas diretrizes para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos-SNIRH, instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme determina a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

Considerando as atribuições da Agência Nacional de Águas-ANA, estabelecidas pela Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000;

Considerando que o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, visa dar suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos-SINGREH, à aplicação dos demais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, e à outros mecanismos de gestão integrada de recursos hídricos, resolve:

Art. 1º A Agência Nacional de Águas-ANA coordenará os órgãos e entidades federais, cujas atribuições ou competências estejam relacionadas com a gestão de recursos hídricos, mediante acordos e convênios, visando promover a gestão integrada das águas e em especial a produção, consolidação, organização e disponibilização à sociedade das informações e ações referentes:

- a) à rede hidrométrica nacional e às atividades de hidrologia relacionadas com o aproveitamento de recursos hídricos;
- b) aos sistemas de avaliação e outorga dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, em todo território nacional;
- c) aos sistemas de avaliação e concessão das águas minerais;
- d) aos sistemas de coleta de dados da Rede Nacional de Meteorologia;
- e) aos sistemas de informações dos setores usuários;
- f) ao sistema nacional de informações sobre meio ambiente;
- g) ao sistema de informações sobre gerenciamento costeiro;
- h) aos sistemas de informações sobre saúde;
- i) a projetos e pesquisas relacionados com recursos hídricos; e
- j) a outros sistemas de informações relacionados à gestão de recursos hídricos.

Art. 2º 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.

§ 1º 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.

§ 2º Os trabalhos de parceria com entidades relacionadas neste artigo, poderão ser formalizados mediante acordos e convênios, conforme determina a legislação que rege a matéria.

Art. 3º Os dados e informações constantes do SNIRH deverão ser, preferencialmente, georreferenciados.

Art. 4º A ANA poderá requisitar informações referentes a recursos hídricos, aos órgãos e entidades integrantes do SINGREH, visando sua inclusão no SNIRH.

Art. 5º Compete à Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos propor ao Conselho, as diretrizes complementares para a definição da concepção e dos resultados do SNIRH, o qual será organizado, implantado e gerido pela ANA.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO  
Presidente do Conselho

RAYMUNDO JOSÉ SANTOS GARRIDO  
Secretário Executivo

## **RESOLUÇÃO Nº 16, DE 8 DE MAIO DE 2001**

(Publicada no D.O.U de 14 de maio de 2001)

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, no uso das competências que lhe são conferidas pelo art. 13 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, pelo art. 1º do Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, e conforme o disposto em seu Regimento Interno, e:

Considerando a necessidade da atuação integrada dos órgãos componentes do SNGRH na execução da Política Nacional de Recursos Hídricos, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

Art. 1º 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, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes.

§ 1º A outorga não implica alienação total ou parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de uso.

§ 2º. A outorga confere o direito de uso de recursos hídricos condicionado à disponibilidade hídrica e ao regime de racionamento, sujeitando o outorgado à suspensão da outorga.

§ 3º O outorgado é obrigado a respeitar direitos de terceiros.

§ 4º A análise dos pleitos de outorga deverá considerar a interdependência das águas superficiais e subterrâneas e as interações observadas no ciclo hidrológico visando a gestão integrada dos recursos hídricos

Art. 2º A transferência do ato de outorga a terceiros deverá conservar as mesmas características e condições da outorga original e poderá ser feita total ou parcialmente quando aprovada pela autoridade outorgante e será objeto de novo ato administrativo indicando o(s) titular(es).

Art. 3º O outorgado poderá disponibilizar ao outorgante, a critério deste, por prazo igual ou superior a um ano, vazão parcial ou total de seu direito de uso, devendo o outorgante emitir novo ato administrativo.

Art. 4º Estão sujeitos à outorga:

I - 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;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - o uso para fins de aproveitamento de potenciais hidrelétricos; e

V - outros usos e/ou interferências, que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Parágrafo único. A outorga poderá abranger direito de uso múltiplo e/ou integrado de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, ficando o outorgado responsável pela observância concomitante de todos os usos a ele outorgados.

Art. 5º Independem de outorga:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, tanto do ponto de vista de volume quanto de carga poluente; e

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

Parágrafo único. Os critérios específicos de vazões ou acumulações de volumes de água consideradas insignificantes serão estabelecidos nos planos de recursos hídricos, devidamente aprovados pelos correspondentes comitês de bacia hidrográfica ou, na inexistência destes, pela autoridade outorgante.

Art. 6º A outorga de direito de uso de recursos hídricos terá o prazo máximo de vigência de trinta e cinco anos, contados da data da publicação do respectivo ato administrativo, respeitados os seguintes limites de prazo:

I - até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga;

II - até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado.

§ 1º O prazo de que trata o poderá ser prorrogado, pela respectiva autoridade outorgante, respeitando-se as prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos.

§ 2º Os prazos de vigência das outorgas de direito de uso de recursos hídricos serão fixados em função da natureza, finalidade e do porte do empreendimento, levando-se em consideração, quando for o caso, o período de retorno do investimento.

§ 3º Os prazos a que se referem os incisos I e II deste artigo, poderão ser ampliados quando o porte e a importância social e econômica do empreendimento o justificar, ouvido o Conselho de Recursos Hídricos competente.

§ 4º A outorga de direito de uso de recursos hídricos para concessionárias e autorizadas de

serviços públicos e de geração de energia hidrelétrica, bem como suas prorrogações, vigorará por prazo coincidente com o do correspondente contrato de concessão ou ato administrativo de autorização.

Art. 7º A autoridade outorgante poderá emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, instituídas pelo art. 6º da Lei nº 9.684, de 17 de julho de 2000, mediante requerimento, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos, observado o disposto no art. 13 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 1º A outorga preventiva não confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos.

§ 2º O prazo de validade da outorga preventiva será fixado levando-se em conta a complexidade do planejamento do empreendimento, limitando-se ao máximo de três anos, findo o qual será considerado o disposto nos incisos I e II do artigo anterior.

§ 3º A outorga de que trata este artigo deverá observar as prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e os prazos requeridos no procedimento de licenciamento ambiental.

Art. 8º A autoridade outorgante deverá estabelecer prazos máximos de análise dos procedimentos de outorga preventiva e de outorga de direito de uso, considerando as peculiaridades da atividade ou empreendimento, a contar da data da protocolização do requerimento, ressalvada a necessidade da formulação de exigências complementares.

Art 9º As outorgas preventiva e de direito de uso dos recursos hídricos relativas a atividades setoriais, poderão ser objeto de resolução, em consonância com o disposto nesta Resolução.

Art. 10. A autoridade outorgante deverá assegurar ao público o acesso aos critérios que orientaram as tomadas de decisão referentes a outorga.

Art. 11. Para licitar a concessão ou autorizar o uso de potencial de energia hidráulica, a Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL deverá promover, junto à autoridade outorgante competente, a prévia obtenção de declaração de reserva de disponibilidade hídrica, observando o período de transição conforme estipulado na Lei nº 9.984, de 2000.

§ 1º A declaração de reserva de disponibilidade hídrica será transformada, pela respectiva autoridade outorgante, em outorga de direito de uso de recursos hídricos à entidade que receber da ANEEL a concessão ou a autorização de uso do potencial de energia hidráulica.

§ 2º A declaração de reserva de disponibilidade hídrica obedecerá ao disposto no art. 13 da Lei nº 9.433, de 1997, e será fornecida em prazos a serem regulamentados.

Art. 12. A outorga deverá observar os planos de recursos hídricos e, em especial:

I - as prioridades de uso estabelecidas;

II - a classe em que o corpo de água estiver enquadrado, em consonância com a legislação ambiental;

III - a preservação dos usos múltiplos previstos; e

IV - a manutenção das condições adequadas ao transporte aquaviário, quando couber.

§ 1º As vazões e os volumes outorgados poderão ficar indisponíveis, total ou parcialmente, para outros usos no corpo de água, considerando o balanço hídrico e a capacidade de autodepuração para o caso de diluição de efluentes.

§ 2º A vazão de diluição poderá ser destinada a outros usos no corpo de água, desde que não agregue carga poluente adicional.

Art. 13. A emissão da outorga obedecerá, no mínimo, às seguintes prioridades:

I - o interesse público;

II - a data da protocolização do requerimento, ressalvada a complexidade de análise do uso ou interferência pleiteados e a necessidade de complementação de informações.

Art. 14. Os Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas deverão considerar as outorgas existentes em suas correspondentes áreas de abrangência e recomendar às autoridades outorgantes, quando for o caso, a realização de ajustes e adaptações nos respectivos atos.

Art. 15. A outorga de direito de uso da água para o lançamento de efluentes será dada em quantidade de água necessária para a diluição da carga poluente, que pode variar ao longo do prazo de validade da outorga, com base nos padrões de qualidade da água correspondentes à classe de enquadramento do respectivo corpo receptor e/ou em critérios específicos definidos no correspondente plano de recursos hídricos ou pelos órgãos competentes.

Art. 16. O requerimento de outorga de uso de recursos hídricos será formulado por escrito, à autoridade competente e instruído com, no mínimo, as seguintes informações:

I - em todos os casos:

a) identificação do requerente;

b) localização geográfica do(s) ponto(s) característico(s) objeto do pleito de outorga, incluindo nome do corpo de água e da bacia hidrográfica principal;

c) especificação da finalidade do uso da água;

II - quando se tratar de derivação ou captação de água oriunda de corpo de água superficial ou subterrâneo:

a) vazão máxima instantânea e volume diário que se pretenda derivar;

b) regime de variação, em termos de número de dias de captação, em cada mês, e de número de horas de captação, em cada dia;

III - quando se tratar de lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final:

a) vazão máxima instantânea e volume diário a ser lançado no corpo de água receptor e regime de variação do lançamento;

b) concentrações e cargas de poluentes físicos, químicos e biológicos.

Parágrafo único. Os estudos e projetos hidráulicos, geológicos, hidrológicos e hidrogeológicos, correspondentes às atividades necessárias ao uso dos recursos hídricos, deverão ser executados sob a responsabilidade de profissional devidamente habilitado junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia-CREA.

Art. 17. O requerimento de outorga e seus anexos deverão ser protocolizados junto à autoridade outorgante competente, de acordo com a jurisdição onde se localizarem os corpos de água objetos da outorga.

Art. 18. O processo objeto do requerimento de outorga de direito de uso de recursos hídricos, poderá ser arquivado quando o requerente deixar de apresentar as informações ou documentos solicitados pela autoridade outorgante, após três meses contados da data da solicitação.

Art. 19. Os pedidos de outorga poderão ser indeferidos em função do não cumprimento das exigências técnicas ou legais ou do interesse público, mediante decisão devidamente fundamentada, devendo ser publicada na forma de extrato no Diário Oficial.

Art. 20. Do ato administrativo da outorga, deverão constar, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do outorgado;

II - localização geográfica e hidrográfica, quantidade, e finalidade a que se destinem as águas;

III - prazo de vigência;

IV - obrigação, nos termos da legislação, de recolher os valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, quando exigível, que será definida mediante regulamento específico;

V - condição em que a outorga poderá cessar seus efeitos legais, observada a legislação pertinente, e

VI - situações ou circunstâncias em que poderá ocorrer a suspensão da outorga em observância ao art. 15 da Lei nº 9.433, de 1997 e do art. 24 desta Resolução.

Art. 21. A autoridade outorgante manterá cadastro dos usuários de recursos hídricos contendo, para cada corpo de água, no mínimo:

I - registro das outorgas emitidas e dos usos que independem de outorga;

II - vazão máxima instantânea e volume diário outorgado no corpo de água e em todos os corpos de água localizados a montante e a jusante;

III - vazão máxima instantânea e volume diário disponibilizados no corpo de água e nos corpos de água localizados a montante e a jusante, para atendimento aos usos que independem de outorga, e

IV - vazão mínima do corpo de água necessária à prevenção da degradação ambiental, à manutenção dos ecossistemas aquáticos e à manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando couber, dentre outros usos.

§ 1º As informações sobre o cadastro e o registro das outorgas integrarão o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

§ 2º A cada emissão de nova outorga a autoridade outorgante fará o registro do aumento da vazão e do volume outorgados no respectivo corpo de água.

§ 3º Será obrigatório o cadastro para qualquer tipo de uso de recurso hídrico, e deverá ser efetuada a comunicação à autoridade outorgante, da paralisação temporária de uso por período superior a seis meses, bem como da desistência do(s) uso(s) outorgado(s).

Art. 22. O outorgado interessado em renovar a outorga deverá apresentar requerimento à autoridade outorgante competente com antecedência mínima de noventa dias da data de término da outorga.

§ 1º O pedido de renovação somente será atendido se forem observadas as normas, critérios e prioridades vigentes na época da renovação.

§ 2º Cumpridos os termos do caput, se a autoridade outorgante não houver se manifestado expressamente a respeito do pedido de renovação até a data de término da outorga, fica esta automaticamente prorrogada até que ocorra deferimento ou indeferimento do referido pedido.

Art. 23. As outorgas emitidas serão publicadas no Diário Oficial da União, do Estado ou do Distrito Federal, conforme o caso, na forma de extrato, no qual deverá constar, no mínimo, as informações constantes do art. 20, desta Resolução.

§ 1º Fica facultada às autoridades outorgantes a adoção de sistema eletrônico para requerimento das outorgas, podendo dispensar a apresentação dos originais da documentação exigível, desde que seja assegurada sua disponibilidade a qualquer tempo, para fins de verificação e fiscalização.

§ 2º Caso a autoridade outorgante verifique inexatidão quanto à documentação apresentada pelo requerente, serão aplicadas as sanções cabíveis, previstas em lei.

Art. 24. A outorga de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa pela autoridade outorgante, parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, sem qualquer direito de indenização ao usuário, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários de interesse coletivo para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água, e

VII - indeferimento ou cassação da licença ambiental.

§ 1º A suspensão da outorga só poderá ser efetivada se devidamente fundamentada em estudos técnicos que comprovem a necessidade do ato.

§ 2º A suspensão de outorga de uso de recursos hídricos, prevista neste artigo, implica automaticamente no corte ou na redução dos usos outorgados.

Art. 25. A outorga de direito de uso de recursos hídricos extingue-se, sem qualquer direito de indenização ao usuário, nas seguintes circunstâncias:

I - morte do usuário - pessoa física;

II - liquidação judicial ou extrajudicial do usuário - pessoa jurídica, e

III - término do prazo de validade de outorga sem que tenha havido tempestivo pedido de renovação.

Parágrafo único. No caso do inciso I deste artigo, os herdeiros ou inventariantes do usuário outorgado, se interessados em prosseguir com a utilização da outorga, deverão solicitar em

até cento e oitenta dias da data do óbito, a retificação do ato administrativo da portaria, que manterá seu prazo e condições originais, quando da definição do(s) legítimo(s) herdeiro(s), sendo emitida nova portaria, em nome deste(s).

Art. 26. Quando da ocorrência de eventos críticos na bacia hidrográfica, a autoridade outorgante poderá instituir regime de racionamento de água para os usuários, pelo período que se fizer necessário, ouvido o respectivo Comitê.

§ 1º Serão prioritariamente assegurados os volumes mínimos necessários para consumo humano e dessedentação de animais.

§ 2º Em caso onde haja o não atendimento da vazão outorgada, poderá o usuário prejudicado solicitar providências à autoridade outorgante, de modo a garantir providências que assegure o seu direito de uso ou o tratamento eqüitativo.

§ 3º Poderão ser racionadas, indistintamente, as captações de água e/ou as diluições de efluentes, sendo que, neste último caso, o racionamento poderá implicar restrição ao lançamento de efluentes que comprometam a qualidade de água do corpo receptor.

Art 27. As Unidades da Federação a quem compete a emissão das outorgas dos recursos hídricos subterrâneos, deverão manter os serviços indispensáveis à avaliação destes recursos, ao comportamento hidrológico dos aquíferos e ao controle da qualidade e quantidade.

Art. 28. Em caso de conflito no uso das águas subterrâneas de aquíferos que se estendam a mais de uma Unidade da Federação, caberá ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos arbitrá-lo.

Art. 29. A autoridade outorgante poderá delegar às Agências de Água o exercício das seguintes atividades relacionadas à outorga de uso dos recursos hídricos situados em suas respectivas áreas de atuação:

I - recepção dos requerimentos de outorga;

II - análise técnica dos pedidos de outorga;

III - emissão de parecer sobre os pedidos de outorga.

Art. 30. O ato administrativo de outorga não exime o outorgado do cumprimento da legislação ambiental pertinente ou das exigências que venham a ser feitas por outros órgãos e entidades competentes.

Art. 31. O outorgado deverá implantar e manter o monitoramento da vazão captada e/ou lançada e da qualidade do efluente, encaminhando à autoridade outorgante os dados observados ou medidos na forma preconizada no ato da outorga.

Art. 32. 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. 33. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO  
Presidente

RAYMUNDO JOSÉ SANTOS GARRIDO  
Secretário-Executivo

## **RESOLUÇÃO Nº 17, DE 29 DE MAIO DE 2001**

(Publicada no D.O.U de 10 de julho de 2001)

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, e

Considerando a necessidade de estabelecer diretrizes complementares para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, como um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecidos pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

Considerando que, face aos fundamentos legais expressos na mencionada Lei, os Planos de Recursos Hídricos deverão ter um conteúdo mínimo que fundamente e oriente a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o Gerenciamento de Recursos Hídricos, tomando-se a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e estudo;

Considerando a necessidade urgente de serem elaborados e implementados Planos de Recursos Hídricos em bacias hidrográficas, onde ainda não foram criados Comitês de Bacias e/ou Agências de Água ou de Bacias, resolve:

Art. 1º Os Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, serão elaborados em conformidade com o disposto na Lei nº 9.433, de 1997, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução.

Art. 2º Os Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas serão elaborados pelas competentes Agências de Água, supervisionados e aprovados pelos respectivos Comitês de Bacia.

Parágrafo único. Os Planos de Recursos Hídricos deverão levar em consideração os planos, programas, projetos e demais estudos relacionados a recursos hídricos existentes na área de abrangência das respectivas bacias.

Art. 3º 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.

Parágrafo único. Nas bacias hidrográficas com águas de domínio da União, observar-se-á o seguinte:

I - o Comitê de Bacia definirá a entidade ou órgão gestor de recursos hídricos que será o coordenador administrativo do respectivo Plano de Recursos Hídricos;

II - a União coordenará uma equipe técnica composta por representantes dos Estados e, quando for o caso, do Distrito Federal, articulados em nível estadual pelos respectivos

órgãos gestores de recursos hídricos, para o acompanhamento da elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Art. 4º 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.

§ 1º Nas bacias hidrográficas com águas de domínio da União, observar-se-á o seguinte:

I - as entidades ou os órgãos gestores de recursos hídricos, mencionados no caput deste artigo, deverão escolher aquele que será o coordenador administrativo do Plano;

II - a União coordenará uma equipe técnica composta por representantes dos Estados e, quando for o caso, do Distrito Federal, articulados em nível estadual pelas entidades ou órgãos gestores de recursos hídricos, para o acompanhamento da elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Art. 5º 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 3º O grupo de representantes de cada unidade federada com áreas inseridas na bacia, a que se refere o parágrafo anterior, será coordenado pela respectiva entidade ou órgão gestor de recursos hídricos.

Art. 6º 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.

§ 1º A participação da sociedade nas etapas de elaboração do Plano dar-se-á por meio de consultas públicas, encontros técnicos e oficinas de trabalho, visando possibilitar a discussão das alternativas de solução dos problemas, fortalecendo a interação entre a equipe técnica, usuários de água, órgãos de governo e sociedade civil, de forma a incorporar contribuições ao Plano.

§ 2º Durante a elaboração do Plano, serão disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, sínteses dos diversos estudos ou documentos produzidos.

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos devem estabelecer metas e indicar soluções de curto, médio e longo prazos, com horizonte de planejamento compatível com seus programas e projetos, devendo ser de caráter dinâmico, de modo a permitir a sua atualização, articulando-se com os planejamentos setoriais e regionais e definindo indicadores que permitam sua avaliação contínua, de acordo com o art. 7º da Lei 9.433, de 1997.

Art. 8º 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, de 1997.

§ 1º Na elaboração do diagnóstico e prognóstico, deverão ser observados os seguintes itens:

I - avaliação quantitativa e qualitativa da disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica, de forma a subsidiar o gerenciamento dos recursos hídricos, em especial o enquadramento dos corpos de água, as prioridades para outorga de direito de uso e a definição de diretrizes e critérios para a cobrança;

II - avaliação do quadro atual e potencial de demanda hídrica da bacia, em função da análise das necessidades relativas aos diferentes usos setoriais e das perspectivas de evolução dessas demandas, estimadas com base na análise das políticas, planos ou intenções setoriais de uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

III - avaliação ambiental e sócio-econômica da bacia, identificando e integrando os elementos básicos que permitirão a compreensão da estrutura de organização da sociedade e a identificação dos atores e segmentos setoriais estratégicos, os quais deverão ser envolvidos no processo de mobilização social para a elaboração do Plano e na gestão dos recursos hídricos.

§ 2º Na elaboração das alternativas de compatibilização, serão considerados os seguintes aspectos:

I - prioridades de uso dos recursos hídricos;

II - disponibilidades e demandas hídricas da bacia, associando alternativas de intervenção e de mitigação dos problemas, de forma a serem estabelecidos os possíveis cenários;

III - alternativas técnicas e institucionais para articulação dos interesses internos com os externos à bacia, visando minimizar possíveis conflitos de interesse.

§ 3º 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 os seguintes tópicos:

I - identificação de prioridades das ações, possíveis órgãos ou entidades executoras ou intervenientes, avaliação de custos, fontes de recursos e estabelecimento de prazos de execução;

II - proposta para adequação e/ou estruturação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos da bacia;

III - programa para a implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei nº 9.433, de 1997, contemplando os seguintes aspectos:

a) os limites e critérios de outorga para os usos dos recursos hídricos;

b) as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso da água;

c) a proposta de enquadramento dos corpos d'água;

d) a sistemática de implementação do Sistema de Informações da bacia;

e) ações de educação ambiental consoantes com a Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

§ 4º O Conselho Nacional de Recursos Hídricos disponibilizará um termo de referência básico atualizado, de caráter orientativo, para elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.

Art. 9º As informações geradas nos Planos de Recursos Hídricos deverão ser incorporadas aos Sistemas de Informações de Recursos Hídricos.

Art. 10º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO  
Presidente do Conselho

RAYMUNDO JOSÉ SANTOS GARRIDO  
Secretário Executivo