

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA HIDRÁULICA E AMBIENTAL**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS**  
**HÍDRICOS E DE INFRA-ESTRUTURA HIDRÁULICA**

**GORETTI DE FÁTIMA XIMENES NOGUEIRA**

**DOMINIALIDADE DAS ÁGUAS**  
**“O CASO DO CEARÁ”**

**FORTALEZA - CE**

**2008**

**GORETTI DE FÁTIMA XIMENES NOGUEIRA**

**DOMINIALIDADE DAS ÁGUAS**  
**“O CASO DO CEARÁ”**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Hídricos e de infra-estrutura Hidráulica, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista.

Área de concentração: Recursos Hídricos

Orientador: Prof. Dr. José Nilson Bezerra  
Campos, PhD.

FORTALEZA-CE  
2008

N712d Nogueira, Goretti de Fátima Ximenes  
Dominialidade das águas “o caso do Ceará” / Goretti de Fátima  
Ximenes Nogueira. 2008.  
49 f. ; enc.

Orientador: Prof. Dr. José Nilson Beserra Campos  
Área de concentração: Recursos Hídricos  
Monografia (Especialização) - Universidade Federal do Ceará,  
Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental,  
Fortaleza, 2008.

1. Recursos Hídricos. 2. Dominialidade das águas. I. Campos,  
José Nilson Beserra (Orient.). II. Universidade Federal do Ceará.  
Curso de Especialização em Gestão de Recursos Hídricos e de  
Infra-Estrutura Hidráulica. V. Título.

*CDD 333.91*

GORETTI DE FATIMA XIMENES NOGUEIRA

DOMINIALIDADE DAS ÁGUAS

“O CASO DO CEARÁ”

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Hídricos e de infra-estrutura hidráulica, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista. Área de concentração: Recursos Hídricos.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

Aprovada em: 28/01/2008

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Nilson B. Campos, PhD (orientador)  
Universidade Federal do Ceará-UFC

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Ticiania Marinho de Carvalho Studart  
Universidade Federal do Ceará-UFC

---

Ms. Maria Inês Teixeira Pinheiro  
Universidade Federal do Ceará-UFC



## RESUMO

O Estado do Ceará tem hoje uma política de recursos hídricos que pode ser considerada avançada em comparação aos padrões internacionais. Há uma Companhia que cuida da gestão da oferta da água, com a participação dos Comitês de Bacias. A cobrança pelo uso da água bruta foi pioneira no Brasil, para solucionar o desequilíbrio hídrico do Estado. Neste contexto faremos uma análise nos termos do inciso I do art. 1º da Lei Nº 9.433/97 e da Constituição Federal de 1988 nos Art.s 20, III. e 26, I. No campo jurídico, conforme estabelece a Constituição Federal, incluem-se entre os bens do Estado, as águas superficiais ou subterrâneas, fluente, emergente e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União. Para Cid Tomanik Pompeu (1987), a retirada, do domínio estadual, das águas em depósitos decorrente de obras da União, além de vaga, por não esclarecer quem teria tal domínio, estabelece desnecessária fragmentação do domínio hídrico estadual, uma vez que os titulares de tais reservatórios já dispunham do uso especial dessas águas, outorgada pela União, em caso de produção de energia elétrica, e pelo Estado, nos demais. Analisando juridicamente e institucionalmente estamos propondo mudanças, na responsabilidade pela guarda e gestão dos recursos hídricos, pois domínio hídrico significa, ser esse bem administrado pelo Estado no interesse coletivo.

**Palavras-chaves:** Dominialidade, descentralização, gestão de recursos hídricos

## ABSTRACT

The State of Ceará has currently a water resource policy that can be considered advanced if compared to international standards. It includes a company in charge of water supply management jointly with Basin Committees. The State of Ceará pioneered water use charge in Brazil to solve the State's water imbalance problem. In this context, we will make an analysis of Article 1, item I, of Law No. 9,433/97 and Articles 20, item III, and 26, item I of the Federal Constitution. Under legal terms, as provided in the Federal Constitution of 1988, fluent, emerging and stored surface and ground waters are included among the State's assets, except for those derived from federal works, pursuant to the law. To Cid Tomanik Pompeu (1987), removing stored waters derived from federal works from the State's domain not only is vague since that does not clarify the owner of that domain, but also establishes an unnecessary fragmentation of state water domain, as the owners of such reservoirs had already been awarded a special use of such waters by the Federal Government, in case of electric power production, and by the State, in all other cases. By analyzing legally and intuitively the matter, we are proposing changes to the responsibility for water resource custody and management, as water domain implies that this good is managed by the State for the collective benefit of its inhabitants.

**Key words:** Domain, decentralization, water resource management

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ANA</b>	Agência Nacional de Água
<b>ABRH</b>	Associação Brasileira dos Recursos Hídricos
<b>ABH-SMT</b>	Agência das Bacias Hidrográfica dos Rios Sorocaba e Médio Tietê
<b>AGIR</b>	Agentes e Inspeção de Reservatório
<b>CBH</b>	Comitê de Bacia Hidrográfica
<b>CBRMF</b>	Comitê das Bacias da Região Metropolitana de Fortaleza
<b>COGERH</b>	Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos
<b>CGERH</b>	Coordenadoria de Gestão dos Recursos Hídricos
<b>COMIRH</b>	Comitê Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Ceará
<b>CONERH</b>	Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Ceará
<b>DNOCS</b>	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
<b>FUNCEME</b>	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
<b>IFOCS</b>	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
<b>IOCS</b>	Inspetoria de Obras Contra as Secas
<b>IPECE</b>	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MOP</b>	Ministério de Obras Públicas
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>OS</b>	Organização Social
<b>PLANERH</b>	Plano Estadual de Recursos Hídricos
<b>PLIRHINE</b>	Plano de Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste
<b>PROÁGUA</b>	Subprograma de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos do Semi-árido Brasileiro
<b>PROGERIRH</b>	Projeto de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos do Ceará
<b>PROURB</b>	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
<b>SEMACE</b>	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
<b>SIGERH</b>	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará
<b>SOHIDRA</b>	Superintendência de Obras Hidráulica do Estado do Ceará
<b>SRH</b>	Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 OBJETIVOS .....</b>	<b>13</b>
2.1 OBJETIVO GERAL .....	13
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
<b>3 DIAGNÓSTICO DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO NO CEARÁ.....</b>	<b>14</b>
<b>4 BASE CONCEITUAL.....</b>	<b>18</b>
<b>5 A QUESTÃO DO DOMÍNIO DAS ÁGUAS.....</b>	<b>21</b>
<b>6 NOVOS PARADIGMAS .....</b>	<b>26</b>
<b>7 GESTÃO DAS ÁGUAS .....</b>	<b>34</b>
<b>8 CONCLUSÕES.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Inserido totalmente no “Polígono das Secas”, no qual a aridez do solo, em maior ou menor grau, é uma constante, o Estado do Ceará, ocupa uma área territorial de 148.826 km<sup>2</sup> (Resolução N<sup>o</sup> 5/2002 do IBGE) inserido no semi-árido do Nordeste Brasileiro, possui características físicas e socioeconômicas, que o tornam uma região única quanto ao estabelecimento de uma política de recursos hídricos.

No Ceará existe uma marcante participação do Governo Federal na execução das funções de oferta e utilização de suas águas, considerando que a União tem o domínio da maior parte delas armazenadas em seus açudes, e como, as águas no Ceará são de rios estaduais, pois, tendo nascente e foz dentro do Estado e por serem intermitentes são perenizados por açudes, que na sua maioria foram construídos pela União e conforme a Constituição Federal de 1988 tem o domínio destas águas.

Sabendo-se que estas mesmas águas, quando liberadas no leito do rio, voltam ao domínio do Estado, o que se tem é uma mesma água podendo ser outorgada pelo Estado e pela União. Esta situação quebra um princípio fundamental do gerenciamento dos recursos hídricos: a unicidade de responsabilidade, podendo os conflitos decorrer devido o órgão gestor estadual não ter sobre sua responsabilidade a guarda e a operação e manutenção dos açudes construídos pela União, onde a eficiência da gestão fica comprometida.

A política aplicada pela União/DNOCS deixou a essa região uma grande capacidade de armazenamento de água, embora formada por açudes incomunicáveis e desprovidos de uma gestão racional, tendo uma tradição de controle autoritário da gestão da água por parte do DNOCS, como se não fosse suficiente essa intervenção, hoje existe também a ANA, que é a Agência Nacional de Águas, que junto com os órgãos estaduais através de convênio definem o gerenciamento das águas dos açudes construídos pela União. Com a nova política de água, o DNOCS não implementou essa nova visão de gestão, inexistente uma política descentralizada que conte com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades no processo de decisão no uso das águas no Estado, o que existe é o total isolamento da comunidade nas decisões sobre o uso dessas águas, se não fosse a criação da Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (SRH) e da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), a outorga que é concebida tanto pelo o governo estadual como pela União, teríamos a ineficiência da gestão destas águas, tendo em vista, que os açudes construídos pela União são responsáveis pelo armazenamento de 80% dos estoques de

água do Estado, que possibilita o abastecimento humano e animal de grande parte dos municípios do Ceará.

Para enfrentar essas dificuldades o Governo do Ceará passou a atuar de forma ativa no sentido de estabelecer os instrumentos técnicos, jurídicos e institucionais para uma nova política de água no Estado. Com a criação da COGERH, como entidade gerenciadora dos recursos hídricos, responsável também pela alocação da água de forma participativa, em articulação com os comitês de bacias hidrográficas, definindo estratégias que possibilitassem a superação destes obstáculos os conflitos seriam bem maior. A COGERH vem elaborando um Sistema de Suporte a Decisão Espacial (SSDE), para dar apoio ao planejamento operacional das várias bacias hidrográficas estaduais, ficando assim o nosso Estado cada vez mais credenciado para gerenciar suas águas. A política de água bruta no nosso Estado já atingiu o grau de maturidade necessária para administrar seus recursos hídricos.

Esse estudo pretende avaliar no campo jurídico-institucional um dispositivo onde o Ceará possa construir seus açudes através de programas junto ao Governo Federal como foi o caso do Subprograma de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos do Semi-árido Brasileiro (PROÁGUA) (patrocinado pelo Governo Federal em parceria com o Banco Mundial), sendo suas águas estaduais e podendo fazer a operação, manutenção, disciplinamento e gerenciamento destas águas sem superposição e sem conflitos de orientação, estabelecendo a noção democrática de disponibilidade à população. Só assim poderemos ter a cidadania pelas águas.

Do ponto de vista dos recursos hídricos, as principais ações no combate aos efeitos da seca são: a construção e gerenciamento de açudes, a implementação de adutoras, a perfuração de poços, maior conhecimento dos métodos de previsão da estação chuvosa e outras técnicas, sendo capaz de dar suporte não só ao seu abastecimento humano, mas também ao seu desenvolvimento econômico. Com a implementação do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos, corretamente e competentemente utilizado, propiciará o melhor uso possível das condições naturais para sua gestão. Sendo a maior contribuição que a técnica e a ciência da hidrologia darão como solução dos problemas.

O Ceará é um Estado Brasileiro que possui um arcabouço institucional para o setor de recursos hídricos bem definido. A Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), vinculada a Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), gerencia a água no território, exercendo funções de caráter técnico operacional, enquanto a SRH, como detentora do poder de polícia sobre a água, desempenha, através da sua Coordenadoria de Gestão dos



Recursos Hídricos (CGERH), as funções de caráter político e institucional no gerenciamento desses mananciais.

O instrumento legal da outorga de água, que é a chave do acesso à água na atual legislação brasileira de recursos hídricos no Ceará é feita através da SRH, que concede ao usuário o direito de uso de um determinado recurso hídrico, com prazo, quantidade e finalidade preestabelecida. Para a análise dos processos de solicitação de outorga, a SRH conta com câmaras técnicas formadas por técnicos da própria SRH e da COGERH que funcionam sob a coordenação da CGERH. A outorga é um instrumento jurídico pelo qual o Estado Brasileiro concede a exploração de um bem da União no caso os recursos hídricos. Em águas federais, a outorga deve ser indicada pela Agência Nacional de Águas. Em águas estaduais – rios estaduais e mananciais subterrâneos - as outorgas também devem ser indicadas pelos comitês dos rios estaduais, mas concedidas pelos organismos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos no caso pela Secretária dos Recursos Hídricos. Não basta que o uso seja disciplinado, é preciso que ele seja justo. A outorga é a chave de toda política de águas do Brasil.

Para que a gestão colegiada seja instrumento de implementação do desenvolvimento sustentável, é necessário atentar para algumas fragilidades a serem vencidas, a fim de que ocorra uma maior representatividade e efetiva participação da sociedade nas entidades de gestão pública, colegiada, como os Comitês de Bacias.

A monografia tem como estudo, pesquisar e analisar os recursos hídricos no Ceará, fazendo uma análise antes de 1987 onde a falta de recursos dos governos estaduais fez com que a União investisse na construção dos grandes e médios açudes no Estado, principalmente através do DNOCS, que de acordo com o texto da Constituição anterior, eram de domínio do Estado, mas de fato, eram de controle da União (DNOCS), e depois da Constituição de 1988 onde foi intercalado no texto "...ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

Pesquisando sobre esta ressalva não foi encontrado nenhum fundamento que justificasse a mesma, pois para Cid Tomanik Pompeu (1987), a retirada, do domínio estadual, das águas em depósito decorrentes de obras da União, além de ser vaga, por não esclarecer quem deteria tal domínio, estabelece desnecessária fragmentação do domínio hídrico estadual, uma vez que os titulares de tais reservatórios já dispunham do uso especial destas águas, outorgado pela União, em caso de produção de energia elétrica, e pelo Estado, nos demais.

Sendo o Ceará uma região problemática do ponto de vista hidrológico, entendemos que seria prudente o estabelecimento de uma legislação especial para essa região.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Analisar a aplicação do princípio de unicidade do órgão gestor nos contextos das bacias hidrográficas estaduais do Ceará que têm reservatório da União.

### **2.2 Objetivos Específicos**

- Identificar alternativas para uma eficiente gestão em rios estaduais onde existam obras construídas pela União;
- Definir a transferência gradual dessas águas para o controle e guarda ao Estado do Ceará;
- Analisar e identificar as bases legais necessárias para que a gestão das águas no Estado, sem superposição e sem conflitos.



### 3 DIAGNÓSTICO DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO NO CEARÁ

Analisar os avanços que o Estado do Ceará tem desenvolvido no sentido da estruturação e aperfeiçoamento no seu modelo jurídico-institucional que permita, de forma plena, a gestão das águas inseridas no seu território.

No Ceará deve-se destacar o fato de que até 1987, o Governo Estadual, por questões políticas, financeiras e falta de capacidade técnica e de organização institucional, teve uma atuação pequena na área de recursos hídricos. Ao Governo Federal, a quem compete o combate aos efeitos das secas por determinação constitucional, coube um papel mais destacado na implantação de uma infra-estrutura hídrica que atendesse adequadamente às diferentes demandas. Entretanto, esta atuação se deu de forma descontínua, provocando um desequilíbrio entre oferta e demanda em várias regiões do Estado. Como resultado, a cada seca as populações eram atingidas fortemente, tornando-se difícil a convivência com a irregularidade das chuvas. A partir de 1987 o governo do Estado do Ceará tomou a iniciativa, paralelamente à ação do Governo Federal, promovendo, com recursos financeiros próprios programas na área de recursos hídricos. Para conduzir o controle da política de recursos hídricos, o Governo criou em 01 de abril de 1987, por meio da Lei Nº 11.306 a Secretaria dos Recursos Hídricos, constituindo-se num significado avanço do Estado do Ceará na implementação desta política. A missão da SRH é de “Promover a oferta, gestão e a preservação dos recursos hídricos, de forma integrada, participativa e descentralizada, contribuindo para o desenvolvimento do Estado do Ceará”. Criou também, em 15 de dezembro de 1987 a Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA), com a missão de “Executar, supervisionar e acompanhar empreendimentos de infra-estrutura hídrica, incrementando a oferta de águas superficiais e subterrâneas, qualitativamente e quantitativamente, preservando o meio ambiente, visando atender a população em seus múltiplos usos e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará”. Em 18 de novembro de 1993, foi criada a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), com a missão de “Gerenciar os recursos hídricos de domínio do Estado do Ceará e da União, por delegação, de forma integrada, descentralizada e participativa, incentivando o uso racional, social e sustentado da água, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população”.

Em outubro de 1993 realizou-se na sede do Banco Mundial, em Washington, o “Seminário de Irrigação, Políticas de Águas e Implicações Legais”, precedido de uma visita

ao Distrito de Água do Norte do Colorado. Estiveram presentes líderes políticos cearenses, dentre os quais o então governador Ciro Gomes. Nesta missão os representantes cearenses tiveram a oportunidade de conhecer as novas diretrizes do BIRD e de realizar contato direto com um distrito de água completamente regulamentado e funcionando dentro de um mercado de água ativo. Isto permitiu aos presentes firmar suas convicções sobre o modelo hídrico concebido para o Ceará ao mesmo tempo em que conhecer as trilhas das possibilidades.

Durante o governo de Ciro Gomes verificaram-se avanços efetivos importantes na construção do modelo e da política estaduais de recursos hídricos.

Com a institucionalização das recomendações feitas pelo PLANERH, através da aprovação da Lei 11.996, de 24 de julho de 1992, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, mas também através da criação da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH).

Logo após a implementação da Política de Recursos Hídricos, pela Lei 11.996, percebeu-se que, apesar de bastante complexo e bem estruturado, o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos (SIGRH) do Estado carecia de um órgão especializado na gestão independente da infra-estrutura e do uso da água.

Essa carência ficou evidenciada quando a SRH foi buscar recursos financeiros externos para financiar a expansão da oferta de água e a implantação do sistema institucional da nova política. Com o objetivo de suprir as diretrizes da gestão das águas, foi criada a COGERH.

No campo institucional foram criados seis Decretos entre 1993 e 1994:

- Decreto N° 22.485, de 20 de abril de 1993, que aprovou o Regulamento da SRH;
- Decreto N° 23.038, de 1° de fevereiro de 1994, que aprovou o Regimento Interno do Comitê Estadual de Recursos Hídricos (COMIRH);
- Decreto N° 23.039, de 1° de fevereiro de 1994, que aprovou o Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH);
- Decreto N° 23.067, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNORH);
- Decreto N° 23.067, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou a Outorga para o Uso dos Recursos Hídricos e criou o Sistema de Outorga para Uso da Água;

- Decreto N ° 23.068, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamentou o controle técnico das obras hídricas (licenciamento).

O Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos (PROURB), iniciou efetivamente em 1955, este tem o mérito de atuar nos chamados “vazios hídricos” onde não havia sequer infra-estrutura hidráulica.

O projeto contribuiu para o aumento da oferta d’água, financiando a construção e recuperação de açudes e infra-estrutura, contribuindo também para o desenvolvimento institucional do sistema de recursos hídricos no Estado, dentro do qual encontra-se a implantação da COGERH.

Em 1997, o Governo do Ceará em parceria com o Banco Mundial concebeu um segundo programa o Projeto de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos (PROGERIRH), com o objetivo de dotar o Ceará de uma infra-estrutura hídrica e de um aparato técnico, operacional e institucional no gerenciamento dos recursos hídricos capazes de dar suporte não só ao seu abastecimento humano, mas também ao seu desenvolvimento econômico. O PROGERIRH foi o programa que implementou os eixos de integração de bacias hidrográficas, tendo como principal o “Eixão”.

Pelo avanço que o Estado tem apresentado na Política dos Recursos Hídricos tem sido um dos maiores beneficiados pelo Subprograma de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos do Semi-árido Brasileiro (PROÀGUA), patrocinado pelo Governo Federal em parceria com o Banco Mundial.

O Estado avançou muito na gestão hídrica, mas as mudanças começaram realmente a ocorrer quando se verificou que o gerenciamento era tão necessário quanto a construção de obras de armazenamentos. A Secretaria dos Recursos Hídricos tem incentivado o desenvolvimento de cursos para seus funcionários ou a participação destes em cursos de especialização, mestrado e doutorado em recursos hídricos.

O insumo básico ao exercício da gerência dos recursos hídricos é sem margem de dúvida, a qualidade dos recursos humanos disponíveis, e o Ceará apoiando nesta premissa, tem formado muitos profissionais do sistema de recursos hídricos, capacitando assim seu quadro de pessoal.

Hoje o que tem se mostrado é um cenário onde potenciais conflitos deverão ser gerados pela descontinuidade das ações, e pelo centralismo, o governo estadual deve discutir critérios para a outorga de uso de águas em rios intermitentes e a transferência gradual das

obras da União para ele mesmo onde as águas de interesse de um único Estado, devam ser geridas pelo respectivo Estado, como o caso do Ceará.

A dominialidade das águas, como definida pelo Código de Águas, foi mantida pelas Constituições de 1934 e 1937. A Constituição de 1946 manteve as disposições relativas às águas da União e, ao declarar como bens estaduais as águas dos rios que têm nascente e foz no território estadual (art.25), eliminou a categoria de rios municipais. Na constituição de 1988 no art. 26 incluem-se entre os bens dos Estados: I – As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União. O princípio de que as águas de interesse de um único Estado devem ser de domínio deste mesmo não foi obedecida. Nesta análise constatamos que as mudanças na política de recursos hídricos permitiram que o Ceará passasse a compartilhar dos princípios aceitos internacionalmente. Este modelo é um produto da ruptura com a política tradicional, das reformas do Estado e dos ajustes estruturais bem como da vontade e determinação das lideranças políticas locais.

O Sistema de Recursos Hídricos é antes de tudo um sistema social, no Ceará não podia ser diferente, observou-se que a continuidade político-administrativa em nível estadual, verificada desde 1987, tem permitido o exercício da perseverança sobre a implementação do projeto concebido. O ponto forte do modelo de gestão tem sido: garantia na oferta, permitida pela outorga; precificação e cobrança pelo uso da água; e legitimidade, junto aos comitês de bacias.

O Governo do Ceará, vem buscando parcerias locais e com credibilidade e legislação específica clara e consistente competência técnica, vem se mostrando cada vez mais capaz de gerir suas águas.

#### 4 BASE CONCEITUAL

A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, trouxe um avançado conjunto de normas inspiradas no conceito de sustentabilidade centrada na noção de partilha dos recursos naturais entre gerações presentes e futuras.

Outro aspecto importante a ser salientado diz respeito ao domínio das águas, deixando definitivamente o sistema adotado pelo Código das Águas, segundo o qual elas poderiam ser públicas ou particulares, e tornando-se todos de domínio público.

A União compete instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX). A instituição do sistema e a definição dos critérios de outorga devem considerar as peculiaridades dos regimes hidrológicos de cada região, os condicionantes jurídicos e institucionais, e ainda respeitar as questões de interesse específico de cada Estado.

Historicamente, desde a promulgação do Código de Águas em 1934, a legislação tem sido estabelecida com base na realidade da região Sul do país, sendo em grande parte inadequada às condições do semi-árido nordestino.

O Código de Águas está voltado, quase que totalmente, para uso na geração de energia elétrica e também define vários pontos, a partir do conceito de navegabilidade, que não se aplicam a rios intermitentes.

A diversidade dos regimes hidrológicos das regiões Nordeste e Sul não passou despercebida ao jurista Alfredo Valadão, autor do anteprojeto do Código, que previu uma legislação específica para as regiões periodicamente assoladas pelas secas, a ser definida na sua regulamentação, que até hoje, 47 anos depois, não foi realizada.

Por outro lado, o Nordeste não pode e não deve esperar que as propostas de legislação sobre águas adequadas à sua realidade sejam originadas na região Sul. É necessário que a comunidade nordestina estude sua problemática, examine o que lhe é apropriado e apresente propostas. O gerenciamento dos recursos hídricos regionais deve partir desta premissa.

A expressão *gestão de recursos hídricos*, é definida, em sentido amplo, como a forma pela qual se busca equacionar e resolver as questões da escassez relativa da água, é o conjunto de atividades que incluem, no mínimo: planejamento dos recursos hídricos, outorga e fiscalização de concessões de uso, coordenação dos múltiplos agentes setoriais que atuam ou interferem no setor e monitoramento da quantidade e da qualidade da água.



Conhecer os recursos hídricos, usá-los com sabedoria e regulamentar os seus usos para evitar e solucionar conflitos, é fundamental.

Deve-se notar também, que o gerenciamento de águas é uma função ampla que exige conhecimento profundo da hidrologia regional, coordenação institucional e um aparato jurídico adequado.

Os papéis das instituições federais e estaduais que lidam com o problema devem ser bem definidos, sob pena de indesejáveis conflitos.

Entendemos que a gestão dos recursos hídricos envolve todo um aparato institucional de um sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, Campos (2001) acentua, ainda, que uma política deste tipo de recursos, como a de qualquer outro, é formada por objetivos a serem alcançados, fundamentos ou princípios sob os quais deve ser erguida, instrumentos ou mecanismos para implementá-la, uma lei ou norma jurídica para lhe dar sustentação e instituições para executá-la e fazer seu acompanhamento. Recomenda, também, que as políticas devem ser moldadas para determinados espaços geográficos, respeitando as peculiaridades locais.

De acordo com Barth (1987), gestão de recursos hídricos é a forma pela qual se pretende equacionar e resolver as questões de escassez relativa deles.

Grigg (1996) define gestão de recursos hídricos como sendo a aplicação de medidas estruturais e não estruturais para controlar os sistemas hídricos, naturais e artificiais, em benefício humano e atendendo a objetivos ambientais.

As ações estruturais são aquelas referentes à construção de estruturas para controle dos recursos hídricos.

As ações não estruturais dizem respeito a atividades que não requerem a construção de estruturas.

Barth (1987) ainda sugere que o modelo de gerenciamento evolua no sentido de uma reorganização institucional, de modo a se obter uma gestão unificada dos recursos hídricos, ao menos no campo normativo, através da constituição da “**Autoridade Única**”, responsável.

Em virtude das peculiaridades físicas do semi-árido do Nordeste Brasileiro, onde o Ceará se insere, a gestão de recursos hídricos está associada a operação e manutenção de sua vasta infra-estrutura hidráulica.

O Governo do Estado precisa se conscientizar da importância da descentralização administrativa, adotando mecanismos para, gradualmente tendo a doação dos açudes que se enquadram na conformidade com a Lei Nº. 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, que altera a

Lei Nº. 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências.

Onde no Art. 5º e 6º definem:

**Art. 5º** - Fica o DNOCS autorizado a doar a Estados e a outras entidades públicas os açudes do seu patrimônio que não sejam relevantes para o desempenho das funções inerentes a sua missão institucional, atendidas os seguintes critérios:

- I – estejam localizados em bacias hidrográficas de rios de domínio estadual;
- II – a utilização de suas águas esteja limitada ao território do Estado donatário;
- III – a utilização de suas águas não inclua sistema formais de abastecimento de águas a cidades e o suprimento de água a perímetros irrigados;
- IV – a utilização de suas águas não esteja incluídas em sistemas de transposição de bacias ou sistemas de gestão de recursos hídricos;

§ 1º Os açudes cuja influência não esteja restrita de um único Município somente poderão ser doados a governos estaduais.

§ 2º Incluem-se na doação de que trata este artigo as terras correspondentes às respectivas bacias hidráulicas, acrescidas das áreas desapropriadas consideradas operacionais e as benfeitorias nelas existentes

§ 3º A doação de cada açude será precedida de análise técnica e jurídica e a sua aprovação submetida ao órgão de direção superior da Autarquia.

§ 4º Cada doação será objeto de escritura pública específica, da qual constarão, obrigatoriamente, os encargos, o memorial descritivo, a planta da área a ser doada, com seu respectivo açude, e o inventário das benfeitorias existentes.

§ 5º A doação será nula de pleno direito se, no todo ou parte, não tiverem sido cumpridos os encargos constantes da escritura de que trata o parágrafo anterior, caso em que ocorrerá a reversão do bem ao domínio do DNOCS, vedada qualquer indenização.

**Art. 6º** A doação de que trata o artigo anterior sujeitará os donatários às diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, impondo-se-lhe os seguintes encargos:

- I – manter a incolumidade do bem e o seu caráter público;
- II – honrar os contratos de concessão de uso vigentes;
- III – fiscalizar as atividades de aproveitamento das águas para fins agrícolas, pesqueiros e de abastecimento urbano;
- IV – garantir ao DNOCS o acesso a toda a área, para a realização de vistorias periódicas para fins de observação das exigências técnicas, em matéria que envolva a segurança de barragens e o cumprimento dos encargos constantes da escritura de doação;
- V – observar a legislação ambiental em vigor e cumprir as determinações dos órgãos ambientais em questões de sua competência.

§ 1º No caso de doação a Municípios, essa se fará com a anuência e a interveniência do Estado no qual o Município se situe, com vistas a garantir o cumprimento dos encargos constantes dos incisos III e V deste artigo.

§ 2º Além dos encargos previstos neste artigo, outros poderão ser exigidos pelo DNOCS, em razão de peculiaridades do açude a ser doado, os quais constarão da escritura pública prevista no § 4º do artigo anterior.

## 5 A QUESTÃO DO DOMÍNIO DAS ÁGUAS

A **dominialidade das águas** se refere ao seu domínio ou posse. Em nosso país, por força constitucional, temos águas de domínio da União (rios federais) e águas de domínio dos Estados (rios estaduais). Este dispositivo dá origem ao Sistema Federal de Gestão de Recursos Hídricos, instituído pela Lei 9433/97 e aos Sistemas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos, instituídos pelas leis dos respectivos governos estaduais. Assim, numa bacia hidrográfica, cujo corpo hídrico principal é de domínio da União e seus afluentes de domínio dos Estados respectivos, coexistirão CBHs vinculados a diferentes sistemas de Gestão de Recursos Hídricos. Como é ou como deveria ser a articulação e a convivência destes entes (CBHs)? Esta questão não tem resposta explícita na legislação brasileira de recursos hídricos.

O fato de os estados terem poder político e autonomia se constitui em algo complexo, entretanto foi bom que a Constituição reconheceu a existência de águas de domínio da União e dos Estados Membros e do Distrito Federal.

A dominialidade vai além da questão da responsabilidade. A União e os Estados têm o dever de tutelar as águas em nome da sociedade.

As palavras - chave nesse processo são *credibilidade e segurança* jurídica. Essa segurança jurídica é extremamente difícil em razão da dicotomia que atualmente existe, no que tange à dominialidade das águas. Precisamos partir para a solução dos problemas ainda que tenhamos que verificar a necessidade de uma emenda constitucional.

Devemos buscar uma forma de ampliar o domínio dos Estados sobre suas águas.

Uma questão de fundamental importância para o gerenciamento dos recursos hídricos é a definição do domínio das águas.

A dominialidade das águas, como definida pelo Código de Águas, foi mantida pelas Constituições de 1934 e 1937, e inova ao reger o aproveitamento industrial das águas para geração de energia hidráulica estabelecendo no artigo 143.

A Constituição promulgada em 16 de setembro de 1946, com relação a este domínio, manteve entre os bens da União os lagos e quaisquer correntes d'água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirva de limite com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros, além das ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países. Como novidade, faz referência específica aos bens dos governos estaduais:



Art. 35 – Incluem-se entre os bens do Estado os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascentes e foz no território estadual.  
A Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967, reiterou os preceitos da Carta de 1946, no que concerne ao domínio das águas.

Quanto aos domínios estaduais a Emenda Constitucional Nº. 1, de 17 de outubro de 1969, define os seus bens, incluindo entre eles os rios que têm nascente e foz em seu território.

Art. 5º - Incluem-se entre os bens dos Estados os lagos em terrenos do seu domínio, bem como os rios que têm nascentes e foz, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não compreendidas no artigo anterior.

Do ponto de vista da competência legislativa, a Emenda Constitucional de 1969 não inova.

A Constituição de 1988 teve um aspecto importante a ser salientado diz respeito ao domínio das águas, deixando definitivamente o sistema adotado pelo Código de Águas, segundo o qual as águas poderiam ser públicas ou particulares, e tornando-as todas de domínio público.

A primeira referência aos recursos hídricos que encontramos no texto constitucional, acha-se no título referente à organização do Estado, que no Artigo 20 define como bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes d'água que banhem mais de um Estado ou sirvam de limites com outros países, e estabelece a distribuição dos lucros advindos da exploração dos recursos naturais entre os entes federativos. É a primeira vez que surge uma referência aos “rios”.

Art. 20 – São bens da União:

III - Os lagos, rios, e quaisquer corrente de água e terreno de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou deles provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.”

No artigo 21, a Constituição de 1988 estabelece como competência da União a exploração do aproveitamento energético dos cursos d'água. Determina, ainda, à União, a instituição do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a definição dos critérios de outorga dos direitos de uso.

Entre as competências privativas da União, encontra-se a de legislar sobre águas, inclusive sobre aquelas que se constituam bens dos Estados, conforme o artigo 22 e em seu

Parágrafo Único. Lei complementar poderá autoriza-los a legislar sobre questões específicas das matérias neste artigo.

As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósitos estão incluídas entre os bens deles. A inclusão das águas subterrâneas é inédito em texto constitucional.

“Art. 26 – Incluem-se entre os bens dos Estados:

“I – As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósitos, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.”

Entende-se, nesse caso, que as águas de rios de domínio dos Estados, quando armazenadas em reservatórios construídos pela União, são de domínio federal; quando fluentes, são de domínio do Estado.

A Lei 9.433/97 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelece seus fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e instrumentos (arts. 1º a 31), e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, definindo seus objetivos, estrutura, composição e as competências dos organismos que o integram, bem como a participação de organizações civis (arts. 32 a 48); e prevê infrações e penalidades (arts. 49 a 50).

#### **Sobre a descrição do assunto acima, podemos analisar e questionar:**

O Governo do Estado do Ceará, que criou a Secretaria dos Recursos Hídricos em 1987, promulgou a Lei Nº. 11.996, em 1992, dispondo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, que prevê instrumentos legais, como outorga, o licenciamento para obras hídricas e a cobrança pelo uso da água bruta de domínio estadual gerenciada de forma integrada, participativa e descentralizada. A Constituição promulgada em 16 de setembro de 1946 no seu Art. 35 – Incluem-se entre os bens do Estado os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascentes e foz no território estadual. Assim sendo as águas dos açudes construídos pela União, eram de domínio estadual, ora, as águas desses reservatórios, de acordo com o texto da Constituição anterior, era de domínio estadual. Assim, as águas em depósito eram, de direito, do domínio dos Estados mas, de fato eram do controle da União (DNOCS), hoje da ANA que tem nas suas atribuições:

- 1) a concessão de outorgas em corpos hídricos de domínio federal;
- 2) a implementação (executiva) do Sistema Nacional de Gerenciamento de recursos hídricos.

A ANA, caracteriza-se por uma perspectiva de atuação territorial abrangente, com base nas macro-bacias nacionais, com poucos instrumentos de enfrentamento de questões

locais, para as quais com a cooperação de competências dos âmbitos estadual e municipal, notadamente quanto ao planejamento do uso e da ocupação do solo.

Hoje o Estado do Ceará fortalecido com uma política de recursos hídricos considerada avançada em comparação aos padrões internacionais, reivindica o direito de gerenciar as águas reservadas nos açudes construído pela União.

Na Constituição provavelmente alguém, antevendo o problema da fragilidade dos Estados na época, intercalou no texto as palavras: "... ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União", criando assim uma conflito envolvendo instituição estadual e federal, tornando assim um forte entrave a um gerenciamento racional dos recursos hídricos.

Para exame das conseqüências, consideremos o caso de um rio com nascente e foz em um mesmo Estado e no qual existam duas barragens construídas pela União.

Então a água, quando em depósito no reservatório de montante, é de domínio da União; após liberada no leito do rio, passa a ser fluente e, em conseqüência, do domínio do Estado; mais adiante, ao chegar ao reservatório de jusante, volta ao domínio da União, para, posteriormente, ao ser liberada por esse segundo reservatório, retornar ao domínio do Estado.

Adicionalmente, as reservas dos açudes infiltram-se no manto aluvial, passando à classificação de subterrânea e, em conseqüência, ao domínio dos Estados. Obviamente, este cenário de dominialidade poderá levar a conflitos Estado versus União. Nota-se também que, se a União constrói um reservatório em um determinado local de um rio estadual, as águas captadas naquele local, que antes eram de domínio do Estado, passam ao domínio da União. Questionamos, então, é realmente papel da União exercer o domínio e a gerência dos recursos hídricos de interesse de um único Estado?

O Governo do Ceará hoje deixou de ser um agente passivo, passando a atuar de forma ativa no sentido de estabelecer os instrumentos técnicos, jurídicos e institucionais para uma nova política de água no Estado.

Por que a União insiste em centralizar o controle destes açudes e continuar construindo açudes no Estado, federalizando essas águas e dificultando a Gestão das Águas, já que todos os rios são intermitentes e tem a partir desses açudes a perenização dos mesmos?

Hoje com os avanços reconhecidos não apenas pela sociedade cearense, mas também, por especialistas de todo o Brasil e do exterior, a ponto de servir de modelo para outros Estados brasileiros, o Ceará estar apto a operar e manter as obras hidráulicas construídas pela União.

Na realidade o que se tem hoje é uma água estadual, federalizada, e essa mesma água podendo ser outorgada pelo Estado e pela União, quebrando um princípio fundamental do gerenciamento dos recursos hídricos: a unicidade de responsabilidade?

Posto que a quase totalidade dos rios do Ceará fluem entre suas fronteiras sendo, portanto, estaduais, a concessão destas outorgas é de competência do Estado, através de seu órgão gestor que é a SRH.

A exceção à regra é a Bacia do Poti, única a não estar integralmente contida no Estado, estando portanto sob jurisdição federal, pois suas águas são de interesse de dois Estados no caso Ceará e o Piauí, é a única bacia hidrográfica do Ceará que a União deveria intervir com medidas acauteladoras mediante acordo entre os Estados.

Grande parte das águas outorgáveis do Ceará são regularizadas por obras da União, e portanto, federais enquanto em estoque, conforme a Constituição de 1988. Por analogia, as águas do Açude Jaburu, construído pelo governo cearense no rio de mesmo nome (de domínio da União) são estaduais.

Aqui surge a questão: no que se refere às águas armazenadas nestes reservatórios e nos rios por eles regularizados, que órgão – estadual ou federal – vai efetivamente outorgar os direitos iniciais dessas águas?

Como solicitar direito de uso de pequenos riachos federais como o Piau, Ararê, afluentes do Rio Parnaíba, cujas nascentes se encontram na Serra da Ibiapaba – deve se negar a outorga por não ser de jurisdição do Estado?

A Lei Federal Nº. 9.433/97 tenta desfazer estes prováveis conflitos de competência entre Estado e União, quando afirma em seu Art. 4º que “a União articular-se-á com os governos estaduais tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum” e no Art. 14 parágrafo 1º - “que o Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recursos da União”, consolidando assim as tendências de fortalecimento deles e da existência de um órgão gestor único.

## 6 NOVOS PARADIGMAS

A mudança de paradigmas impõe a criação de aparatos outros que possibilitem concretizar a moldura proposta para os recursos hídricos no Brasil e no Ceará.

A partir dos anos 1990, por influência dos novos paradigmas estabelecidos pela Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin em janeiro de 1992, alguns governos estaduais brasileiros e o próprio Governo Federal estabeleceram as bases dos respectivos ordenamentos jurídicos e institucionais, visando à implementação dos princípios básicos da moderna gestão dos recursos hídricos.

O atual modelo de política de recursos hídricos do Ceará é o melhor estruturado dentro os modelos estaduais brasileiros, é um dos líderes internacionais no setor. Seu surgimento é fruto de um longo processo de luta contra as secas, mas também de um rico processo de aprendizagem e embate político. Dentre os principais fatores críticos que impulsionaram o governo a chegar ao ponto que se encontra hoje, está o fato do Ceará ser o ícone dos Estados nordestinos semi-áridos atingidos pela seca, portanto, a principal instituição governamental a sofrer as conseqüências sociais dos impactos desse fenômeno.

Nesse sentido a necessidade de superar o problema da escassez e má distribuição da água foi o fator crítico principal. Enumeramos alguns pontos relevantes para que o Estado superasse os maiores obstáculos.

As intervenções do governo federal, através do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, embora discutíveis foi um ponto de partida importante. Além disso, a localização do DNOCS em Fortaleza possibilitou a formação de um núcleo técnico importante especializada em recursos hídricos.

A ruptura política, as reformas político-institucionais ocorridas a partir de 1987 e a continuidade político-administrativa durante todo o período 1987 – 1999 foram sem dúvida os fatores decisivos na formação e na implantação da nova política dos recursos hídricos.

As reformas institucionais, administrativas e jurídicas no campo dos recursos hídricos, ocorridas já a partir de 1987, são as provas da vontade política de se implantar um novo modelo de política para o Estado.

A introdução de uma racionalidade científico-tecnológica e o envolvimento mais efetivo de técnicos qualificados nessa área do governo, foi fundamental na definição dos rumos.



A reunião de competência técnicas e interdisciplinares provocada pela elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos e depois do Projeto Áridas no Ceará dando origem ao Plano de Desenvolvimento Sustentável, foi decisiva para o aprofundamento do conhecimento técnico e para a elaboração da arquitetura e do modo de funcionamento do modelo de gestão dos recursos hídricos que se tem hoje no Ceará.

O apoio institucional – financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial, tem sido importante no sentido de apoiar a consolidação do modelo em construção.

A política aplicada pelo DNOCS deixou a esta região uma grande capacidade de armazenamento de água, embora formada por açudes incomunicáveis e desprovidos de uma gestão racional.

Com o primeiro Plano de Governo de Tasso Jereissati (1987 -1991), houve uma mudança de paradigma na condução das políticas públicas estaduais, cujo conteúdo visava sacrificar o clientelismo político em benefício da melhor repartição social dos resultados econômicos.

No Plano, identifica-se o principal problema gerado pela “solução hídrica”, que não era propriamente o fato de se armazenar água e sim os resultados gerados por ela em termos de benefícios privados no lugar de benefícios públicos.

As críticas do Plano foram as seguintes:

- As intervenções do governo contra os efeitos da seca eram episódicas e se exauriam no momento que retornava o período das chuvas, e essas intervenções eram emergenciais e limitavam-se a atenuar as seqüelas sociais mais imediatas através de medidas assistencialistas;
- Apesar de reconhecer a importância da construção de grandes açudes no Estado, mas ao mesmo tempo não montava uma política de convivência com a seca.

Para justificar a crítica encontraram-se alguns pontos negativos:

- ações intermitentes do governo;
- parcialidade das políticas;
- prática do assistencialismo;
- prática do clientelismo político.

Em 1987 foram dados os primeiros passos na implantação da política estadual de gestão dos recursos hídricos.

As determinações do governo foram:

- realização do conhecimento atualizado dos recursos hídricos;

- avaliação da rede de coleta de dados hidropluviométricos;
- gerenciamento do sistema de abastecimento d'água de Fortaleza.

No primeiro “governo das mudanças” foram dados dois passos decisivos na direção da montagem do novo modelo de gestão dos recursos hídricos do Estado.

O primeiro foi de caráter institucional, e se deu pela criação da Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH) e também da Superintendência de Obras Hidráulica (SOHIDRA), além da incorporação da FUNCEME ao sistema de recursos hídricos.

O segundo passo foi de natureza técnica e estratégica e se deu através da elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

No início a SRH ainda tinha um viés voltado para a irrigação, devido não só à tradição dos órgãos e recursos humanos incorporados por ela, mas também porque havia sido criado na época o Ministério da Irrigação e este tinha projetado metas ambiciosas de expansão das áreas irrigadas para o Brasil.

Todavia, esse foi se diluindo a favor do viés voltado para a oferta e gestão dos recursos hídricos.

A criação da SRH representou um avanço no processo institucional de estadualização da oferta e gestão dos recursos hídricos.

Com relação a constituição de 1988, neste caso o governo do Ceará teve mérito de antecipar um fato que poderia ter ocorrido apenas depois de 1988, por força da imposição legal de se criar um órgão com a função de cuidar de seus potenciais hídricos.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PLANERH), foi o mais importante estudo técnico consolidado já realizado no Ceará, além de ser o mais importante instrumento de planejamento setorial hídrico já produzido no Estado.

Sem dúvida alguma o referido documento é a principal fonte arquitetônica do atual modelo estadual de gestão dos recursos hídricos.

Entre 1991 a 1995 houve a troca de governo para Ciro Gomes que deu a continuidade no processo de avanço do novo modelo de gestão de recursos hídricos.

O primeiro governo permitiu a propagação dos desdobramentos do PLANERH elaborado no governo anterior, particularmente no campo jurídico-institucional.

No Plano de governo de Ciro Gomes insiste no combate as ações públicas descontínuas, assistencialistas e clientelistas para se combater os efeitos socioeconômicos da seca, e recomenda continuar com a alteração dos métodos tradicionais iniciada no governo de Tasso Jereissati.

Devido aos resultados gerados pelo PLANERH, a própria crítica política ganha um conteúdo mais técnico no Plano de Governo.

Essa alteração pode ser observada, por exemplo, na constatação do desequilíbrio espacial da capacidade de armazenamento de água no Estado, dentro do qual haviam áreas com elevado nível de escassez de recursos hídricos (tais como as áreas de Inhamus e Sertão Central) e outras áreas dotadas de grandes reservatórios com excedentes de água armazenada.

Ou seja, o problema do Ceará não era apenas aquele da concentração e irregularidade das chuvas, mas também o do desequilíbrio espacial da capacidade de armazenamento de água, que dificultava, segundo o Plano de Governo, a implementação harmoniosa de empreendimentos agrícolas, industriais e urbanos.

Por essa constatação fica implicitamente sugerida a implantação de uma gestão planejada dos recursos hídricos visando a otimização no uso dos recursos hídricos.

Já nas diretrizes o Plano identifica três novos aspectos:

1. o aparecimento de uma racionalidade no tratamento do problema da água;
2. o estabelecimento de uma hierarquia de prioridade dentro da estrutura de usuários, cujo alvo principal passa a ser o atendimento às necessidades humanas;
3. a proposição de se ampliar a capacidade de armazenamento de água de forma descentralizada, dentro do conceito de bacias hidrográficas.

Já no tópico “Programação Prioritária”, a proposta da transposição de Bacias através de canais e adutoras e de transferência de água, idéia que se tornou um dos pontos centrais da nova política estadual de recursos hídricos, isto é, a integração das bacias hidrográficas.

Portanto, as primeiras soluções de uma política propriamente de gestão, unindo-se à política de aumento de oferta d’água. Durante esse governo podemos verificar vários avanços.

A institucionalização das recomendações pelo PLANERH, através da aprovação da Lei 11.996, de 24 de julho de 1992, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, mas também através da criação da Companhia Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH).

A referida Lei foi aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, sancionada pelo Governador Ciro Gomes e publicada no Diário Oficial do Estado em julho de



1992. Ela implementou na prática a Política Estadual de Recursos Hídricos, tal como foi preconizada pelo PLANERH.

O aumento da capacidade de armazenamento e da oferta de água no Estado através da construção de açudes, barragens, canais, etc, dá continuidade àquela linha de ação iniciada no governo Tasso que provocava a descentralização ou a estadualização das intervenções no tocante à realização de obras hídricas, que era quase monopólio do governo federal.

Outro aspecto novo que vai marcar a intervenção do governo na infra-estrutura é a idéia da transferência e transposição de água entre as regiões.

Nesta época tendo a necessidade emergencial, a construção do **Canal do Trabalhador** foi o principal emblema desta nova política.

Muito já tinha sido feito no campo dos recursos hídricos. A Secretaria de Recursos Hídricos havia sido criada, o Plano Estadual de Recursos Hídricos havia realizado o balanço hídrico do Estado, além de ter revisado os modelos de gestão hídricos de 14 países, a SRH passou a estadualizar e descentralizar as obras de infra-estrutura que concorriam para o aumento da oferta d'água, uma legislação avançada havia sido criada e implantada, uma Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos tinha sido criada e recursos financeiros vinham sendo negociados com Banco Mundial para financiar o avanço do modelo em construção.

Foi o fechamento das negociações para obtenção de empréstimo junto ao Banco Mundial para o financiamento do PROURB hídrico, o fato do governo do Ceará dispor de capacidade financeira e ter desenvolvido um Plano Estadual de Recursos Hídricos e ainda ter implantado uma legislação avançada que possibilitou o nascimento de uma política original e autônoma de política de gestão dos recursos hídricos.

Os empréstimos do BIRD, dentro do PROURB, destinavam-se primeiro à construção de açudes. Segundo, à construção de adutoras e por fim ao desenvolvimento institucional, isto é, os recursos financeiros a implantação da política de gestão, inclusive a implantação da COGERH.

As oportunidades para essa interação foram criadas durante a negociação e execução do PROURH bem como durante as longas negociações para o financiamento do PROGERIRH.

O governo de 1995 a 2002 sob o comando novamente do governador Tasso Jereissati, deram continuidade ao processo de avanço do modelo e política dos recursos hídricos.

A operação mais importante foi de fazer o modelo funcionar com à melhoria da infra-estrutura e o aumento de oferta d'água, como também, o suporte financeiro do Banco Mundial, canalizado através do PROURB, e recursos dos governos federal e estadual.

Em 1995 o Governo Estadual propõe ao Banco Mundial apoiar um novo projeto, o PROGERIRH, que faria a interligação das bacias hidrográficas, daí começando um longo processo de negociações para o financiamento.

Para a gestão dos recursos hídricos ainda precisava ser feito nessa fase a estruturação do seu modelo operacional construindo as regras específicas para o funcionamento do sistema.

Entre 1995 e 1999 o governo estadual baixou uma serie de leis e decretos com o objetivo de complementar a definição do modelo operacional e do modelo de gestão, e dentre as principais medidas estão os decretos que regulamentam a cobrança pelo uso da água e a instalação dos Comitês de Bacias.

Com isso em 1998 o Governo acaba definitivamente com o “viés irrigação”, com a criação da Secretaria da Agricultura Irrigada e a SRH, adequou ainda mais o sistema estadual ao novo paradigma dos recursos hídricos segundo o qual o órgão que oferta água pode gerenciar mas não pode usar água.

Em janeiro de 2000 o Governo do Estado do Ceará assina contrato de financiamento para o projeto de interligação das bacias hidrográficas com o Banco Mundial. Com isso concluir um longo processo de negociação e de procedimento em torno da montagem do projeto PROGERIRH.

Tendo já o Ceará em sua ordem institucional um órgão de gerenciamento dos recursos hídricos, no caso a COGERH, como entidade gerenciadora dos recursos hídricos, com função de operacionalizar o gerenciamento dos recursos hídricos no território estadual, responsável pela alocação da água de forma participativa, em articulação com os comitês de bacias hidrografia, e que exerce a operação, o monitoramento e a manutenção da infra-estrutura hídrica do Estado cearense.

Em novembro de 1966, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos delegou a competência para efetuar a cobrança da tarifa correspondente ao uso dos mananciais que integram o sistema de oferta dos recursos hídricos do Ceará.

Segundo Barth (1987) sugere que o modelo de gerenciamento evolua no sentido de uma reorganização institucional, de modo a se obter uma gestão unificada dos recursos hídricos, ao menos no campo normativo, através da constituição da “Autoridade Única”, responsável, entendemos que tanto no plano federal, quanto no contexto estadual, as funções

que compreende a gestão das água (planejamento, administração e regulamentação) são exercidas por organismos executivos, denominados órgãos gestores.

As secretarias de Estado exercem o papel de órgãos coordenadores da política das águas, presidindo os conselhos estaduais de recursos hídricos, conduzindo a implementação dos sistemas integrados da gestão e desenvolvendo as funções de planejamento e regulação.

As funções de administração dos recursos hídricos e de oferta de água são exercidas por órgãos da administração indireta, vinculadas e essas secretarias de Estado, sob a forma jurídica de autarquia, fundações ou empresa públicas.

Um exemplo bastante paradigmático desta nova postura governista, e que foi marcada pela sua importância para a demarcação de um novo fazer político, foi a denúncia apresentada, já em 1992, pelo Secretário de Recursos Hídricos do Estado, acerca da privatização de 600 (seiscentos) açudes públicos no Ceará. Esta denúncia deu origem a uma ação da Procuradoria do Estado contra o DNOCS e os proprietários das terras onde estava localizados os açudes, numa clara demonstração da decisão assumida pelo governo de enfrentamento das velhas estruturas coronelística alojadas no DNOCS, com o apoio dos grupos tradicionais da política cearense.

Este fato político transformou a Igreja Católica em um aliado importante, motivando a Comissão Regional da Seca e a Pastoral da Terra (CPT), para a realização de um estudo acerca do uso social dos açudes, divulgado em março de 1994.

Os “governos das mudanças” recorreram a uma prática política eficaz: isolar setores-chaves da burocracia estatal das pressões políticas clientelistas, através de seu insulamento (BONFIM, 2002 p.37).

Esta rápida análise do pioneirismo da experiência do governo do Ceará, na implantação de um novo modelo de gestão dos recursos hídricos, pretende chamar atenção para a importância de aspectos conjunturais que modelaram a estrutura do governo do Estado a partir de 1987 e que fizeram a diferença do Ceará, não somente em relação aos outros Estados do Nordeste, mas também em relação ao resto do Brasil, no que diz respeito ao enfrentamento das questões gerenciais dos recursos hídricos.

Estes elementos constituíram a base de sustentação da Política de Recursos Hídricos do governo do Ceará, política que na sua formulação e na definição de seu modelo de gestão, rompe com as formas tradicionais de controle das águas no Estado e introduz mecanismos de gestão social que trazem os grupos organizados da sociedade para o interior do processo decisório.

O estágio atual do modelo de recursos hídricos do Ceará aponta para quatro pontos:

1. gestão total da oferta e demanda de água, inclusive com a interligação das bacia;
2. estruturação e fortalecimento de sistemas participativos de resolução de conflitos, com o fortalecimento dos Comitês de Bacias e Associações de Usuários;
3. promover a cobrança pelo uso da água;
4. e com condições logísticas apropriada para receber as águas importadas do Rio São Francisco e se estruturando com o Projeto Cinturão das águas receber também as águas do Tocantins.

Dentro da ótica da democracia e da autonomia dos Estados federados, pode-se esperar que a função de gerenciar águas de interesse de um único Estado venha caber a este mesmo.

O DNOCS transferiu para o controle do governo do Ceará o domínio do açude Realejo, atualmente usado para abastecer área de irrigação construída pelo Estado. Este fato reflete a tendência atual de descentralização e de maior autonomia dos Estados. O fato foi contestado por uma ala conservadora da instituição. Entretanto, deve-se entender que o DNOCS, ao assim proceder, não se está desvalorizando, e sim engrandecendo, visto que poderá concentrar esforços em causas maiores, onde os governos estaduais não disponham de meios para agir por esforço próprio. A função da União na região deve ser promover o desenvolvimento através da construção de obras de infra-estrutura e, no caso de estruturas de interesse de um único Estado, transferi-las para os mesmos, já que o Estado do Ceará como foi mostrado já tem a estrutura exigida para geri-las.

Dentro dessa ótica, os Estados irão adquirindo autonomia e os órgãos federais tornar-se-ão cada vez mais especializados, situando-se na vanguarda do desenvolvimento regional.

O fato de uma instituição como o DNOCS cuidar de problemas de pequeno porte, por razões imediatistas, pode significar um empecilho ao desenvolvimento regional.

Existem no Nordeste muitos açudes de pequeno e médio portes construídos pelo DNOCS, sem pessoal para operar e zelar por esse patrimônio e tendo como alternativa, os Estados que tanto necessita de gerenciar essas águas, para atender a muitos cearense que sofre por falta da democratização das mesmas, devemos buscar a guarda desse açudes para preservar a função pública destas obras hidráulicas, que mais do que isso é uma obra social.



## 7 GESTÃO DAS ÁGUAS

A questão hídrica não fora esquecida nas Constituições Federais. Como em um movimento silencioso, o domínio dos recursos hídricos forma afirmado, modificado e consolidado ao longo dos textos magnos. Apesar das incertezas interpretativas, e, por vezes, da norma incompleta, infere-se que as Constituições foram assimiladas, vivenciadas, consoante as peculiaridades dos momentos históricos que lhes serviram de fundo.

Com a contemporaneidade, a água não pode ser compreendida apenas e tão somente como um bem dominical.

A escassez que se avizinha bem como os desafios de gestão dos recursos hídricos em um país continental com uma pluralidade de bacias hídricas impulsionam, novamente, a modificação do paradigma estabelecido.

Evitando a utilização de argumentos que poderiam ser taxados de extra jurídicos, infere-se que a Constituição Federal de 1988 impõe um novo repensar sobre a questão tratada.

Além dos já tradicionais dispositivos que afirmam a titularidade da água (enquanto bem) à União, aos Estados federados e ao Distrito Federal, outros de igual preponderância jurídica integram o corpo constitucional.

A mudança de paradigma impõe a criação de aparatos outros que possibilitem concretizar a moldura proposta para os recursos hídricos no Ceará.

Trabalhar o desenvolvimento sustentável em um país com enormes desigualdades sociais e regionais não é tarefa simplória.

Embora o aparato jurídico tenha sido criado, exige a plena participação societária para a efetividade normativa, além da implementação de políticas públicas e condições materiais por parte do Estado.

Em primeiro lugar, é relevante destacar que o princípio da gestão colegiada, integrada, descentralizada e participativa no Brasil é fundamental para a compreensão da lei como instrumento de mudança do paradigma de política pública.

Contudo, o princípio em questão é motivo para alguns conflitos entre Sociedade Civil e Poder Público, uma vez que há uma cultura administrativa de forte tradição centralizadora e tecnocrática ainda bastante arraigada no Brasil.

Mesmo o gerenciamento integrado ou sustentável dos recursos hídricos, baseado na racionalização do uso da água mediante o planejamento integrado e participativo de bacias hidrográficas, no gerenciamento da demanda, na proteção aos mananciais e na conservação

dos recursos hídricos, este novo paradigma vem delineando a partir de uma crítica aprofundada ao modelo predatório de exploração da água que prevaleceu no passado.

Como analisou-se o caso específico do Ceará, faremos alguns posicionamentos a respeito da Constituição de 1988, a primeira referência aos recursos hídricos que encontramos no nosso texto constitucional, acha-se no título referente à organização do governo estadual, que no artigo 20 define como bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes d'água que banhem mais de um Estado ou sirvam de limites com outros países, e estabelece a distribuição dos lucros advindos da exploração dos recursos naturais entre os entes federativos. É a primeira vez que surge uma referência aos "rios".

A inclusão das águas subterrâneas é inédita em texto constitucional.

Em relação ao aproveitamento econômico e social dos rios e massa d'água represadas ou represáveis, o legislador preocupou-se em garantir o interesse regional:

**Art. 43** – Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à desigualdades regionais.

Parágrafo 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas à secas periódicas.

É de fundamental importância para o gerenciamento dos recursos hídricos a definição do domínio das águas.

A atribuição destes domínios de interesse de um único Estado a este mesmo, partiu, provavelmente, do princípio de que neste caso não existe motivo para a intervenção da União.

A constituição de 1988 entende que as águas de rios de domínio dos estados, quando armazenados em reservatórios construídos pela União, são de domínio federal, quando fluentes, são de domínio estadual. Então, o princípio das águas de interesse de um único estado deve ser de domínio dele mesmo, no caso a lei não foi obedecida, criando um cenário de dominialidade conflitante Estado versus União.

No que tange ao controle administrativo dos usos de recursos hídricos implantado com a Política Nacional de Recursos Hídricos, as normas regulamentam a gestão da água no Brasil, estão estabelecidas tanto na esfera federal, quanto na esfera estadual. Estas normas, por sua vez, decorrem do regime de dominialidade pública da água, na medida em que a repartição das responsabilidades e poderes entre União e Estado, faz de ambas as esferas gestoras deste bem, no limite de seu respectivo domínio. Sob este ponto de vista, o do regime

da dominialidade, a questão do papel do Estado na aplicação do instrumento da outorga de direito de uso de recursos hídricos, remete ao tema da repartição de competência formal, em matéria de águas. Os dispositivos legais previstos nas leis estaduais de política de recursos hídricos, considera que o sistema de gestão das águas se opera em ambas as esferas, tanto quanto o instrumento da outorga.

Um processo de transformação se inicia com a Lei Nº. 9.433/97, ao instituir uma política nacional para os recursos hídricos, tomando-se a bacia hidrográfica como unidade territorial para a sua implementação tanto quanto para aplicação do instrumento da outorga de direito de uso de recursos hídricos. Considere-se, aqui, no caso, que a maioria dos Estados federados possuem políticas de recursos hídricas próprias, bem como órgãos com competência para concessão das outorgas de direito de uso das águas de seus domínios. No Ceará, inclusive, já havia regulamentado a matéria, antes mesmo do advento da Lei Federal Nº. 9433/97.

A competência privativa da União para legislar sobre águas, em sentido genérico, considerando-se a dupla dominialidade das águas, não deve ser confundida com a capacidade de cada ente federado estabelecer regras administrativas sobre os bens que se encontram sob seu respectivo domínio, conforme afirma Granziera (2001). Isto posto, o texto constitucional, no que tange a competência legislativa sobre águas, deve ser interpretado de forma que permita os Estados Federados, efetivamente, exercerem sua função de gestores das águas sob seu domínio, podendo-se dizer do contrário [ ... ] a disposição sobre inclusão destas entre bens das unidades federadas teria sido inócua. Num Estado de direito, seria impossível geri-la sem editar normas administrativas sobre a gestão das águas do seu domínio, mesmo como lei formal. O que a estes é vedado, é criar direitos sobre águas, pois trata-se de matéria privativa da União.

O parágrafo único do art. 22 da Constituição menciona que a lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas naquele artigo (inclusive questões específicas sobre águas), o texto constitucional está se referindo a criações de direito sobre o bem, e não a edição de normas administrativas para a gestão das águas. Neste sentido, afirma Pompeu (1987) que “A possibilidade conferida pela Constituição Federal, para que os Estados, desde que autorizados por lei complementar federal, possam legislar sobre determinadas questões específicas, relativas inclusive às águas, só pode ser no tocante à criação do direito, uma vez que normas administrativas para a gestão das águas do seu domínio estes sempre puderam editar”.

Sob este ângulo, os Estados, ao editarem as suas respectivas normas para a gestão das águas sob seu domínio estão exercendo, portanto, o poder – dever de gestores do bem ambiental água. Assim, na medida em que o regime de dominialidade pública das águas, previsto constitucionalmente, atribui esta qualidade aos detentores do respectivo domínio, não poderia a unidade federada se ver impedida de exercer tal função. Seguindo esta mesma ordem, refere Barth (2000) que “[...] os Estados, ao legislarem sobre o gerenciamento das águas de seu domínio, não contrariam a disposição constitucional de exclusividade da União para legislar sobre águas, pois não estão criando direitos sobre águas, mas somente exercem o poder e, mais que isso, o dever de zelar pela quantidade e qualidade de seus recursos hídricos [...]. Nesta ordem, pode-se dizer que a competência dos Estados para legislar sobre matéria administrativa referente aos recursos hídricos sob seu domínio não fere a competência privativa da União para legislar sobre este bem.

As águas disponíveis para uso, e portanto para outorga, no semi-árido e, em particular, no Estado do Ceará são em sua maioria as regularizadas pelos reservatórios públicos construídos pela União. Um dos princípios básicos de gerenciamento de recursos hídricos: “Sendo o recurso hídrico um bem de uso múltiplo e competitivo, a outorga de direitos de seu uso é considerado instrumento essencial para o seu gerenciamento e deve atender os seguintes requisitos: a outorga de direito de uso das águas deve ser de responsabilidade de um único órgão, não setorial, quanto às águas de domínio federal, devendo ser atendido o mesmo princípio no âmbito dos Estados e do Distrito Federal”.

Seja, então, um rio estadual com uma barragem construída pela União. Existe um único recurso que é a vazão regularizada pelo reservatório. Este recurso, a água, é de domínio da União, quando no reservatório é outorgada pela ANA, no momento que cai no leito do rio ela se estadualiza e passa a ser outorgada pela SRH, que por princípio, deveria ser de competência de um único órgão. O que se tem é uma mesma água podendo ser outorgada tanto pelo Estado como pela União, essa situação quebra um princípio fundamental do gerenciamento dos recursos hídricos: a unicidade de responsabilidade pela outorga.

“a retirada, do domínio estadual, das águas em depósitos decorrentes de obras da União, além de ser vaga, por não esclarecer quem deteria tal domínio, estabelece desnecessária fragmentação do domínio hídrico estadual, uma vez que os titulares de tais reservatórios já dispunha do uso especial dessas águas, outorgado pela União, em caso de produção de energia elétrica, e pelo Estados, nos demais”. (POMPEU, 1987)



Ressalte-se, quanto ao domínio das águas que, ainda que se considere pública a sua titularidade e não difusa – conforme sustentou-se anteriormente – trata-se de um bem de uso comum do povo, inalienável. A outorga de água, portanto, relaciona-se com o direito de uso somente.

A nova Lei Federal, conhecida como Lei das Águas, assim como as diversas legislações estaduais, refletem a profunda mudança na concepção no manejo dos recursos hídricos, sobretudo se comparadas à forma pela qual os mesmos vinham sendo anteriormente tratados pelo poder público. Algumas considerações de ordem geral, referentes aos fundamentos da lei das Águas, merecem ser destacadas. A primeira refere-se à compreensão da água como um recurso natural que, embora considerado renovável, é limitado, estando sujeito a diversas formas de esgotamento. A segunda liga-se ao estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão em detrimento de outras unidades político-administrativas, como os municípios, Estados e regiões, uma vez que ela integra as relações causa-efeito que ocorrem na rede de drenagem fluvial, local de manifestação dos diversos aspectos de que a gestão ambiental desse recurso deve dar conta. A terceira consideração diz respeito à concepção dos recursos hídricos como bem público, portanto da água como um bem de uso de todos, ou comum do povo, e que, conseqüentemente, deve ser compartilhada com o propósito de atender aos interesses coletivos de toda a população. A Quarta consideração está vinculada à constatação empírica de que os usos da água envolvem por vezes interação conflituosa entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos. A Quinta consideração relaciona-se à construção de um arcabouço normativo-administrativo que, reconhecendo a legitimidade de tais interesses, estabelece um processo de gestão que permite contemplar seu uso múltiplo, não favorecendo uma determinada atividade ou um determinado grupo social. Esta incorporação materializa-se na criação de um ente colegiado, o Comitê de Bacias Hidrográfica, cujos objetivos são: garantir a pluralidade de interesses na definição do destino a ser dado aos recursos hídricos no âmbito de cada bacia hidrográfica e possibilitar a mais ampla fiscalização das ações, desde sua definição até a elaboração de projetos e o controle da eficácia e da aplicação dos recursos financeiros, assim como a universalização das informações existentes e produzidas sobre recursos hídricos.

## 8 CONCLUSÕES

Assim é que, ao longo dos últimos 20 (vinte) anos, o Estado do Ceará tem avançado gradativamente no sentido da estruturação e aperfeiçoamento de um modelo institucional e jurídico que permite, de forma plena, a gestão participativa, descentralizada e integrada das águas inseridas no seu território.

A abordagem realizada no presente trabalho a cerca da dominialidade das águas e da gestão de recursos hídricos no Ceará está associada a operação e manutenção de uma vasta infra-estrutura hidráulica e a sustentabilidade do gerenciamento dos recursos hídricos em todo o território estadual onde se faz necessário de um descongestionamento administrativo, a delegação (de execução de serviço público) por parte da União.

As águas disponíveis, para uso, e portanto para outorga, no semi-árido e, em particular, aqui no Ceará são em sua maioria as regularizadas pelos reservatórios públicos construídos pela União e a outorga de direito de uso delas deve ser de responsabilidade de um único órgão, não setorial, quanto às águas de domínio federal, devendo ser o mesmo princípio no âmbito dos Estados e do Distrito Federal. No Ceará, conforme estabelece a Constituição Federal, incluem-se entre os bens do Estado: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, e como as águas são todas estaduais com exceção da Bacia do Poti, as águas de rios estaduais, aqueles que tem nascente e foz dentro do Estado, quando em açudes construídos pela União, são de seu domínio e, essas mesmas águas, quando liberadas no leito do rio, passam a ser de domínio do Estado; o que temos é a mesma água podendo ser outorgada pelo Estado e pela União. Esta situação quebra um princípio fundamental do gerenciamento dos recursos hídricos: a unicidade de responsabilidade pela outorga. Decorre, então, a possibilidade, à falta de perfeito entrosamento Estado - União, de o volume de água outorgada superar o volume disponível. Daí todo o estudo para identificar uma maneira do estado do Ceará poder gerenciar suas águas com segurança e com plenitude na gestão de suas águas.

Conforme, a Lei Nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, no seus art. 5º e 6º o Presidente da República, autorizou o DNOCS a doar aos Estados e outras entidades públicas os açudes de seu patrimônio, atendendo alguns critérios, o governo do Estado junto com a Procuradoria do Estado, pode começar por ai a incorporar os açudes de propriedade do DNOCS, os quais o Estado possa requer para incorporação ao seu patrimônio, amenizando assim esta duplicidade de concessão das outorgas.

O Estado do Ceará já está apto a assumir o gerenciamento no território estadual, o que se mostra é um cenário de distorções e potenciais conflitos gerados pela descontinuidade das ações, pelo centralismo e pela filosofia do casuísmo que reina no país nas últimas décadas. A realidade tem que ser encarada, se busca solução, pois não se pode ser otimista com o futuro se os erros do passado continuam a prevalecer. A transferência gradual, do DNOCS para os Estado do controle dos açudes para os quais o departamento não dispõe de pessoal para administrar, criando a mentalidade de que as águas de interesse de um único Estado devem ser gerido pelo mesmo.

Enquanto nossos políticos não entenderem como se gerencia as águas do Ceará, vão continuar sem perceber que essas obras que forem executadas pelo DNOCS, em primeiro lugar tem que pedir licença ao governo para construir estes açudes e esse para usar a água armazenada nos açudes, tem que ter um convênio com a ANA para junto aos comitês de bacias e usuários, poderem utilizarem estas águas que estão federalizada por ter sido construídas pela União, águas que poderia ser de domínio do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, R. F. F.; CARVALHO, G. B. B. de. **Experiência de Gestão dos recursos hídricos**. Brasília: MMA/ANA, 2001.
- BARTH, F. T.. **Evplution of institutional aspect and water resources management in Brazil**. In: Water resources manangement, Brazilian and approuches, Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos hídricos – ABRH, 2000.
- BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). **Legislação básica**. Brasília: ANA, 2002. 104p.
- BRASIL, Ministério do Interior, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Plano de Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste do Brasil**, Recife, 1980.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria Nacional dos Recursos hídricos. Lei Nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Brasília, 1987.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001 – Altera a Lei Nº 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências. Brasília, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 9.984 de 17 de setembro de 2000 – cria a Agência Nacional de Águas. Brasília, 2000.
- CAMPOS, José Nilson B. **O modelo institucional**. In: Gestão de Águas – princípios e práticas. Porto Alegre: Associação Brasileira dos Recursos hídricos – ABRH, 2001.
- CAMPOS, L. R. **A Proteção dos Recursos Hídricos pelo Estado**. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2003.
- CEARÁ. Secretaria de Recursos Hídricos. **A Nova Política de Águas do Ceará**. Fortaleza, 1992, v.1, jan. 1992.
- GRANZIERA, M. L. M. **Direito de Águas**. São Paulo: Atlas, 2001.
- HENKES, S. L. **Histórico Legal e Institucional dos Recursos Hídricos no Brasil**. maio 2003.
- LEUZINGER, M. D. **Competências constitucionais e domínio hídrico**. In: Escola Superior do Ministério Público da União. (Org.). Meio Ambiente - série Grandes Eventos. Brasília: ESMPU, 2004.
- POMPEU, C. T. **Fundamentos para gestão de recursos hídricos**. In: Modelos para gerenciamento de recursos hídricos. São Paulo: Nobel, 1987.
- TEIXEIRA, F. J. C. **Modelos de gerenciamento de recursos hídricos: análises e proposta de aperfeiçoamento do sistema do Ceará**. Brasília: Banco Mundial e Ministério da Integração Nacional, 2004.





Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI No 10.204, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2001.

Conversão da MPv nº 2.066-23, de 2001

Altera a Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º Ao Dnocs, na sua área de atuação, compete:

I - contribuir para a implementação dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, tal como definidos no art. 2º da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e legislação subsequente;

II - contribuir para a elaboração do plano regional de recursos hídricos, em ação conjunta com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene e os governos estaduais de sua área de atuação;

III - elaborar projetos de engenharia e executar obras públicas de captação, acumulação, condução, distribuição, proteção e utilização de recursos hídricos, em conformidade com a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, de que trata a Lei no 9.433, de 1997;

IV - contribuir para a implementação e operação, sob sua responsabilidade ou conjuntamente com outros órgãos, com vistas à melhor distribuição das disponibilidades hídricas regionais;

V - implantar e apoiar a execução dos planos e projetos de irrigação e, em geral, de valorização de áreas, inclusive de áreas agricultáveis não-irrigáveis, que tenham por finalidade contribuir para a sustentabilidade do semi-árido;

VI - colaborar na realização de estudos de avaliação permanente da oferta hídrica e da estocagem nos seus reservatórios, visando procedimentos operacionais e emergenciais de controle de cheias e preservação da qualidade da água;

VII - colaborar na preparação dos planos regionais de operação, manutenção e segurança de obras hidráulicas, incluindo atividades de manutenção preventiva e corretiva, análise e avaliação de riscos e planos de ação emergencial em casos de acidentes;

VIII - promover ações no sentido da regeneração de ecossistemas hídricos e de áreas degradadas, com vistas à correção dos impactos ambientais decorrentes da implantação de suas obras, podendo celebrar convênios e contratos para a realização dessas ações;

IX - desenvolver e apoiar as atividades voltadas para a organização e capacitação administrativa das comunidades usuárias dos projetos de irrigação, visando sua emancipação;



X - promover, na forma da legislação em vigor, a desapropriação de terras destinadas à implantação de projetos e proceder à concessão ou à alienação das glebas em que forem divididas;

XI - cooperar com outros órgãos públicos, Estados, Municípios e instituições oficiais de crédito, em projetos e obras que envolvam desenvolvimento e aproveitamento de recursos hídricos;

XII - colaborar na concepção, instalação, manutenção e operação da rede de estações hidrológicas e na promoção do estudo sistemático das bacias hidrográficas, de modo a integrar o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

XIII - promover estudos, pesquisas e difusão de tecnologias destinados ao desenvolvimento sustentável da aquicultura e atividades afins;

XIV - cooperar com outros organismos públicos no planejamento e na execução de programas permanentes e temporários, com vistas a prevenir e atenuar os efeitos das adversidades climáticas;

XV - celebrar convênios e contratos com entidades públicas ou privadas;

XVI - realizar operações de crédito e financiamento, internas e externas, na forma da lei;

XVII - cooperar com os órgãos públicos especializados na colonização de áreas que possam absorver os excedentes demográficos, inclusive em terras situadas nas bacias dos açudes públicos;

XVIII - transferir, mediante convênio, conhecimentos tecnológicos nas áreas de recursos hídricos e aquicultura para as instituições de ensino situadas em sua área de atuação.

§ 1º O Dnocs deverá atuar em articulação com Estados, Municípios, outras instituições públicas, inclusive mediante acordos de cooperação técnica, e a iniciativa privada na execução de suas competências, objetivando a implementação de ações que contribuam para a promoção do desenvolvimento sustentável de sua área de atuação, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional e com a Política Nacional de Recursos Hídricos.

§ 2º As ações do Dnocs relativas à gestão das águas decorrentes dos sistemas hídricos por ele implantados ficam sujeitas à orientação normativa do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tal como estabelecem a Lei no 9.433, de 1997, e a legislação subsequente.

§ 3º A área de atuação do Dnocs corresponde à região abrangida pelos Estados do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe, da Bahia, a zona do Estado de Minas Gerais situada no denominado "Polígono das Secas" e as áreas das bacias hidrográficas dos Rios Paraíba e Jequitinhonha, nos Estados do Maranhão e de Minas Gerais, respectivamente." (NR)

Art. 3º O Dnocs tem a seguinte organização básica:

I - órgão consultivo: Conselho Consultivo;

II - órgão de direção superior: Diretoria Colegiada, composta pelo Diretor-Geral e por até três Diretores;

III - Unidades Regionais." (NR)

"Art. 5o O Conselho Consultivo tem a seguinte composição:

I - um representante de cada um dos seguintes Ministérios:

a) da Integração Nacional, que o presidirá;

b) da Agricultura e do Abastecimento;

c) do Meio Ambiente;

II - quatro representantes de Estados situados na área de atuação do Dnocs, em sistema de rodízio, com mandato de um ano;

III - um representante da Sudene;

IV - o Diretor-Geral do Dnocs, que substituirá o Presidente do Conselho em suas ausências." (NR)

"Art. 6o Os Conselheiros de que tratam os incisos I a III do artigo anterior e seus respectivos suplentes serão designados pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, por indicação dos titulares dos órgãos e Estados representados." (NR)

"Art. 7o Ao Conselho Consultivo, que se reunirá pelo menos uma vez a cada ano, compete:

I - promover a articulação do planejamento e da execução das atividades do Dnocs com o planejamento e as atividades dos governos estaduais e dos setores usuários de recursos hídricos;

II - opinar sobre:

a) as diretrizes gerais para a elaboração dos planos anuais e plurianuais de trabalho;

b) as normas e os critérios gerais para a execução de planos, programas, projetos, obras e serviços a cargo do Dnocs;

c) o plano, o orçamento-programa e a programação financeira do Dnocs e suas revisões;

d) os relatórios parciais e anuais das atividades do Dnocs, encaminhados pela Diretoria Colegiada;

e) o regimento interno do Dnocs;

III - criar câmaras técnicas de natureza permanente ou temporária para desenvolver ações de apoio às suas atividades;

IV - apreciar e aprovar os relatórios e pareceres elaborados pelas câmaras técnicas;

V - aprovar o seu regimento interno.

Parágrafo único. Poderão participar das câmaras técnicas representantes dos governos federal, estaduais e municipais, de entidades diretamente interessadas e de organizações de usuários de recursos hídricos, na forma prevista no regimento interno do Conselho Consultivo." (NR)

"Art. 9º A Diretoria Colegiada tem a seguinte composição:

I - o Diretor-Geral do Dnocs, que a presidirá;

II - os demais Diretores do Dnocs.

Parágrafo único. O Diretor-Geral e os Diretores serão nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Integração Nacional." (NR)

"Art. 9º-A. À Diretoria Colegiada compete:

I - aprovar:

a) contratos oriundos de concorrência pública;

b) convênios e acordos, cujos valores excedam o limite de tomada de preços;

c) a aquisição e alienação de imóveis;

d) o seu regimento interno;

e) o valor de indenizações para liquidação de desapropriações necessárias à execução de serviços e obras, que excedam o limite fixado no regimento interno do Dnocs;

f) doações ao Dnocs, com ou sem encargos;

II - apreciar e opinar sobre:

a) o plano, o orçamento-programa e a programação financeira do Dnocs e suas revisões;

b) o balanço anual da Autarquia;

c) o relatório anual das atividades dos órgãos executivos;

d) as consultas do dirigente do Dnocs sobre matéria de sua competência." (NR)

"Art. 17. Constituem receitas do Dnocs:

I - as dotações orçamentárias ou créditos adicionais que lhe sejam atribuídos;

II - o produto de operações de crédito;

III - o produto de aplicação financeira das disponibilidades eventuais;

IV - as taxas ou rendas de serviços prestados;

V - o produto do arrendamento e da alienação dos seus bens patrimoniais ou de bens de domínio público sob sua administração;

VI - o produto de multas ou emolumentos devidos ao Dnocs;

VII - as rendas eventuais;

VIII - os auxílios, as subvenções, as contribuições e as doações de entidades públicas ou de particulares;

IX - parcela da cobrança pelo uso de água oriunda de reservatório, açude, canal ou outra infra-estrutura hídrica operada e mantida pelo Dnocs, na forma da regulamentação da Lei no 9.433, de 1997;

X - parcela correspondente à amortização dos investimentos públicos nas obras de infra-estrutura de irrigação de uso comum;

XI - o resultado da comercialização de insumos e produtos oriundos de atividades de aquicultura." (NR)

"Art. 22. O patrimônio do Dnocs será constituído de bens, haveres e papéis do seu arquivo necessários ao desempenho de suas competências.

§ 1o O Dnocs poderá alienar bens imóveis integrantes do seu patrimônio, mediante proposta de seu Diretor-Geral, aprovada pela Diretoria Colegiada e homologada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional.

§ 2o Independe das formalidades previstas no parágrafo anterior a desvinculação de bens patrimoniais que, em virtude de lei, plano ou programa de governo, sejam destinadas à alienação.

§ 3o A doação de bens imóveis dependerá de autorização legislativa específica." (NR)

Art. 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de cento e oitenta dias, contado a partir da data de publicação desta Lei, sobre a estrutura e as normas regimentais do Dnocs.

Art. 3º Fica o Dnocs autorizado a ceder a Estados e a outras entidades públicas, com ônus para a União, pelo período de doze meses, prorrogável, uma única vez, por igual período, os servidores necessários à continuidade de serviços a eles descentralizados.

Art. 4º O Dnocs deverá, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data da publicação do decreto que fixar a sua estrutura e as normas regimentais, identificar os bens imóveis necessários à consecução dos seus objetivos.

§ 1º O Dnocs alienará os bens imóveis não-operacionais, no prazo máximo de um ano, contado da data em que forem identificados os necessários à consecução de seus objetivos, observadas as diretrizes específicas expedidas pelo Ministério da Integração Nacional.

§ 2º Os imóveis residenciais considerados não-operacionais, regularmente ocupados, serão alienados, preferencialmente aos seus ocupantes, segundo normas a serem estabelecidas pelo Poder Executivo.

Art. 5º Fica o Dnocs autorizado a doar a Estados e a outras entidades públicas os açudes do seu patrimônio que não sejam relevantes para o desempenho das funções inerentes a sua missão institucional, atendidos os seguintes critérios:

- I - estejam localizados em bacias hidrográficas de rios de domínio estadual;
- II - a utilização de suas águas esteja limitada ao território do Estado donatário;
- III - a utilização de suas águas não inclua sistemas formais de abastecimento de água a cidades e o suprimento de água a perímetros irrigados;
- IV - a utilização de suas águas não esteja incluída em sistemas de transposição de bacias ou sistemas de gestão de recursos hídricos.



§ 1º Os açudes cuja influência não esteja restrita ao território de um único Município somente poderão ser doados a governos estaduais.

§ 2º Incluem-se na doação de que trata este artigo as terras correspondentes às respectivas bacias hidráulicas, acrescidas das áreas desapropriadas consideradas operacionais e as benfeitorias nelas existentes.

§ 3º A doação de cada açude será precedida de análise técnica e jurídica e a sua aprovação submetida ao órgão de direção superior da Autarquia.

§ 4º Cada doação será objeto de escritura pública específica, da qual constarão, obrigatoriamente, os encargos, o memorial descritivo, a planta da área a ser doada, com seu respectivo açude, e o inventário das benfeitorias existentes.

§ 5º A doação será nula de pleno direito se, no todo ou em parte, não tiverem sido cumpridos os encargos constantes da escritura de que trata o parágrafo anterior, caso em que ocorrerá a reversão do bem ao domínio do Dnocs, vedada qualquer indenização.

Art. 6º A doação de que trata o artigo anterior sujeitará os donatários às diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, impondo-se-lhes os seguintes encargos:

I - manter a incolumidade do bem e o seu caráter público;

II - honrar os contratos de concessão de uso vigentes;

III - fiscalizar as atividades de aproveitamento das águas para fins agrícolas, pesqueiros e de abastecimento urbano;

IV - garantir ao Dnocs o acesso a toda a área, para a realização de vistorias periódicas para fins de observação das exigências técnicas, em matéria que envolva a segurança de barragens e o cumprimento dos encargos constantes da escritura de doação;

V - observar a legislação ambiental em vigor e cumprir as determinações dos órgãos ambientais em questões de sua competência.

§ 1º No caso de doação a Municípios, essa se fará com a anuência e a interveniência do Estado no qual o Município se situe, com vistas a garantir o cumprimento dos encargos constantes dos incisos III e V deste artigo.

§ 2º Além dos encargos previstos neste artigo, outros poderão ser exigidos pelo Dnocs, em razão de peculiaridades do açude a ser doado, os quais constarão da escritura pública prevista no § 4º do artigo anterior.

Art. 7º O Dnocs, no prazo de cinco anos, concluirá a implementação do Programa de Emancipação dos Perímetros Públicos de Irrigação atualmente em operação, transferindo, em definitivo, a sua administração às organizações de produtores ou a outras entidades de direito privado.

Art. 8º Os perímetros públicos de irrigação, atualmente em implantação ou em planejamento, poderão ter os processos de seleção de irrigantes e de criação e funcionamento de organizações de produtores conduzidos pelos respectivos governos estaduais, em parceria com o Dnocs.

§ 1º A administração dos novos perímetros públicos de irrigação será conduzida, desde o início de suas atividades produtivas, pelas organizações dos produtores, preferencialmente com o apoio dos respectivos governos estaduais, em parceria com o Dnocs.

§ 2º A fiscalização da operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum dos perímetros públicos de irrigação poderão ser realizadas pelos governos estaduais, em parceria com o Dnocs.

Art. 9º As parcelas correspondentes à amortização dos investimentos públicos nas obras de infra-estrutura de irrigação de uso comum e à administração, operação, conservação e manutenção dos perímetros públicos de irrigação serão fixadas e arrecadadas na forma da legislação vigente.

Art. 10. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 2.066-23, de 25 de janeiro de 2001.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se os arts. 4º, 8º, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 35, 37, 39, 40, 42 e 43 da Lei no 4.229, de 1º de junho de 1963, as Leis nos 4.752, de 13 de agosto de 1965, 6.084, de 10 de julho de 1974, e 6.232, de 13 de agosto de 1975.

Brasília, 22 de fevereiro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Martus Tavares*

*Fernando Bezerra*