



6º Congresso de Pós-Graduação

CAPTAÇÃO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Autor(es)

SABRINA MAC FADDEN

Co-Autor(es)

ENÉAS XAVIER DE OLIVEIRA

Orientador(es)

SABRINA MAC FADDEN

1. Introdução

Atualmente é reconhecida a existência de limites para a exploração das águas e a necessidade de preservação e controle de maneira a evitar o comprometimento do abastecimento das presentes e futuras gerações.

Para evitar a super-exploração e contaminação das águas subterrâneas, destacando as dificuldades maiores para sua eventual descontaminação e manejo em relação às águas superficiais, é necessária a adoção de medidas de controle de uso preventivas e um eficiente processo de fiscalização.

O controle e fiscalização são possíveis na medida que os agentes públicos e a sociedade são dotados de instrumentos jurídicos, administrativos e tecnológicos adequados, com a formação do banco de dados necessário para o monitoramento da exploração, o amplo acesso a esse banco de dados e sua constante atualização, permitindo um eficiente exercício do poder de polícia do Estado.

2. Objetivos

Esse trabalho tem como objetivo levantar os subsídios jurídicos hoje existentes no Estado de São Paulo e avaliar a eficiência de sua aplicação, de maneira a contribuir para o controle do uso e fiscalização das águas subterrâneas.

3. Desenvolvimento

1. AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

As águas subterrâneas são aquelas que ocorrem no subsolo da superfície terrestre e podem ser encontradas nas zonas insaturadas e nas zonas saturadas. Os corpos rochosos que contêm água são chamados de Aquífero. (TUNDISI, 2003, p. 12)

O abastecimento ou reabastecimento dos aquíferos dá-se através das zonas de recarga, sendo estas as áreas em que parte da água precipitada atinge a superfície terrestre e percola através das zonas insaturadas para as zonas saturadas. (TUNDISI, 2003, p. 12)

As áreas em que as águas subterrâneas emergem do sistema são chamadas de zonas de descarga, que alimentam rios e lagos e jorram por pressão em poços artesianos. (TUNDISI, 2003, p. 12)

Tundisi aponta que, a distribuição da água subterrânea no planeta é desigual, fato que decorre das “peculiaridades climáticas causadas por diferenças latitudinais e altitudinais”. (TUNDISI, 2003, p. 14)

O mesmo autor aponta que as alterações causadas pelas atividades humanas podem alterar o padrão espacial de vazão natural em mais de 70%, destacando como contribuintes desse processo a construção de reservatórios para aumentar as reservas de água e impedir o escoamento; o uso excessivo de águas subterrâneas; e a importação de água e transposição de águas entre bacias hidrográficas. (TUNDISI, 2003, p. 16)

Para que haja um sistema eficiente de gestão das águas subterrâneas, é necessário, portanto, que o gerenciamento seja realizado de forma integrada, garantindo o constante acompanhamento das atividades demandantes desses recursos, formação de um banco de dados de amplo acesso e exercício da fiscalização pelos órgãos competentes.

2. O USO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

A evolução dos métodos de captação e reservação desses recursos tem acompanhado a própria evolução da humanidade, expandindo-se o seu uso devido ao aumento das necessidades humanas pela expansão do mercado de consumo associado ao crescimento populacional e ao melhoramento das técnicas de construção de poços e dos métodos de bombeamento.

De acordo com Solange Teles da Silva, no Brasil, mais da metade da demanda representada pelo abastecimento público é atendida através da captação de águas subterrâneas, sendo o Estado de São Paulo, o maior usuário, abastecendo “grande parte da população rural, 90% das indústrias e 65% da população urbana”, destacando que a estimativa é de que existam, no Brasil, “mais de um milhão de poços, muitos clandestinos”. (SILVA apud LEUZINGER, 2005, p. 253)

É grave o problema relacionado à perfuração clandestina de poços, que ocorre sem controle do poder público e sem a engenharia e tecnologias adequadas, comprometendo a qualidade das águas subterrâneas e dos aquíferos.

Observe-se que a disposição espacial dos aquíferos não acompanha a divisão geopolítica dos Estados, titulares do domínio sobre as águas subterrâneas por disposição constitucional. A gestão descentralizada desses recursos só é possível, portanto, a partir de um sistema eficiente de gestão integrada, não só entre os Estados, mas também entre as nações que contêm esses corpos.

3. AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal limita-se a tratar da competência legislativa e definição do domínio das águas subterrâneas, estabelecendo em seu artigo 21, inciso XIX, que compete à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir os critérios de outorga de direito de seu uso.

No artigo 23, estabelece competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Estabelece competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, definindo que à União cabe a definição de normas gerais e aos Estados sua suplementação.

As águas subterrâneas estão definidas como bens dos Estados, por disposição de seu artigo 26, não sendo possível, portanto, interpretação extensiva quanto a esta matéria.

Da repartição de competências acima exposta, verifica-se que a outorga de direito de uso de recursos hídricos subterrâneos, de maneira geral, é competência dos Estados, e de que a autorização para exploração para envasamento e comercialização, enquanto recurso mineral, é competência da União, que a exerce através do Departamento Nacional de Produção Mineral.

Frise-se que o domínio público das águas não atribui ao Estado, em sentido amplo, sua propriedade, tratando-se de bem difuso, cuja titularidade de domínio é indeterminável, consagrando a responsabilidade de todos por sua defesa e preservação e o dever do poder público enquanto gestor.

4. LEGISLAÇÃO FEDERAL

As primeiras leis federais destacadas relacionadas aos recursos hídricos são: a Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente; e a Lei nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

O artigo 1º, da Lei 9433/97, consagra a água como recurso natural limitado, estabelecendo que, em situações de escassez, seu uso prioritário é o consumo humano e a dessedentação de animais, delimitando que a unidade territorial para a implementação da Política Nacional e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é a bacia hidrográfica, e determinando sua gestão descentralizada e participativa.

Nesta Lei, extrai-se de seus artigos 5º e 11, definida como instrumento de controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, a outorga de direito de uso, estabelecendo sua exigência nos casos de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo.

A outorga pode ser concedida pelo Poder Executivo Federal, conforme a definição constitucional da titularidade do domínio, sendo a outorga de direito de uso de recurso hídrico subterrâneo concedida, portanto, pelo Poder Executivo Estadual.

Outro instrumento de controle trazido pela Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos é a cobrança pelo uso da água.

Paulo Affonso Leme Machado faz uma importante observação nesse sentido, colocando que a cobrança, para ser efetivada, fica sujeita à outorga, já que “não poderá haver cobrança de atividades de obras clandestinas ou cujos usos não tenham sido outorgados”, por uma questão de conseqüente lógico. (MACHADO, 2002, p. 251)

5. AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Estadual nº 6134, datada de 08 de junho de 1988, quatro meses antes, portanto, da promulgação da Constituição Federal de 1988, previu a implantação de programa permanente de preservação e conservação das águas subterrâneas, visando ao seu melhor aproveitamento.

O parágrafo único, de seu artigo 1º, define como águas subterrâneas todas aquelas que ocorram natural ou artificialmente no subsolo, de forma suscetível de utilização e exploração pelo homem, considerando-se a interconexão entre as águas subterrâneas e superficiais e as interações observadas no ciclo hidrológico.

A competência para administração e fiscalização das águas, no Estado de São Paulo, é definida pelo artigo 7º, do Decreto 32955/91, como sendo da autarquia DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica.

Em 30 de dezembro de 1991, foi promulgada a Lei 7663, instituindo a Política Estadual de Recursos Hídricos. Está disposto em seu artigo 9º que todo aquele que pretender a implantação de empreendimento com demanda de recursos hídricos, deverá requerer manifestação prévia do DAEE, para o que apresentará o Estudo de Viabilidade de Implantação.

Para a perfuração de poço tubular profundo, deverá requerer junto ao DAEE a outorga de licença de execução, que antecede as obras e encontra fundamento no artigo 4º, da Portaria nº 717, do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, de 12 de dezembro de 1996.

Para obter, finalmente, o direito de uso da água subterrânea, é necessário o Requerimento de Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, ao mesmo órgão.

A ausência de autorização, licença ou outorga de direito de uso, representa infração à lei e sujeita o infrator à aplicação de multas que variam de 100 a 1000 UFESPs, com possibilidade de agravantes e aumento das multas.

Além desses instrumentos de controle e fiscalização, a Lei nº 12183/05, instituiu a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, o que, no entanto, por questões de ordem prática, como a instalação de hidrômetro nos poços em atividades e cadastramento dos que operam clandestinamente, não foi efetivado.

4. Resultado e Discussão

Pesquisados os dados de outorga e fiscalização disponíveis no site oficial do Departamento de Águas e Energia Elétrica, verificam-se inúmeras licenças de perfuração e autorizações para implantação de empreendimentos concedidas, sem que haja prosseguimento natural desses processos com a apresentação dos respectivos Requerimentos de Outorga de Direito de Uso, nos prazos fixados em lei.

Consultadas 04 empresas perfuradoras de poços e 01 empresa prestadora de serviços geológicos, a justificativa obtida é que o requerimento de outorga de autorização de implantação de empreendimento e a licença de perfuração são procedimentos inclusos nos contratos de perfuração com o objetivo de evitar a autuação, a conseqüente aplicação de multas e o embargo das obras. Complementaram o questionamento esclarecendo que a perfuração é iniciada com o protocolo do pedido, suficiente para evitar a autuação do órgão.

Quanto à outorga de direito de uso, por se tratar de procedimento destinado a autorizar a captação, as

empresas perfuradoras não assumem a responsabilidade, ficando a cargo dos proprietários dos poços. Estes, por sua vez, muitas vezes deixam de realizar o requerimento por uma questão de custos ou simplesmente por uma questão de impunidade.

Consultado o Departamento de Águas e Energia Elétrica a respeito da fiscalização, o órgão informou que não há recursos humanos suficientes disponíveis, tratando-se o problema de uma questão de carência de contingente profissional.

5. Considerações Finais

As questões que envolvem a captação e uso das águas subterrâneas remetem-se diretamente aos procedimentos de outorga e fiscalização.

Não bastassem as questões de ordem prática expostas, que esboçam o complexo e retrógrado quadro traçado para esses recursos, no que diz respeito à responsabilidade com o seu tratamento, pelos órgãos públicos e pela iniciativa privada, a matéria teórica e o arcabouço jurídico correspondente têm muito a avançar.

Como se pode verificar, quanto às questões de ordem prática, destacam-se os problemas relacionados à clandestinidade e à superexploração dos aquíferos, onde a captação sobrepõe-se à capacidade de recarga.

Juridicamente, são observados problemas que se remetem a conflitos constitucionais de competência, inadequação da norma à realidade, procedimentos legais morosos e demasiadamente onerosos e dificuldades na implantação e efetivação dos instrumentos disponibilizados.

Observa-se a lei a reboque dos fatos. Ao final, constitui-se um complexo e denso conjunto de normas que não consegue chegar a tempo de solucionar os fatos jurídicos vividos na realidade, pois quando a alcança, a sociedade já encontrou outros meios para sua inaplicabilidade e gerou outros problemas por elas não previstos, nem solucionados.

As águas subterrâneas representam a maior reserva de água doce do planeta e os cuidados com a sua disponibilidade, acesso e qualidade devem assumir o papel de destaque e relevância que lhe são inerentes, buscando-se sempre a superação dos entraves jurídicos e a solução dos problemas sociais encontrados.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. Águas subterrâneas. Disponível em: <http://www.abas.org.br/index.php?PG=aguas_subterraneas&SPG=aguas_subterraneas_as>. Acesso em 01º ago. 2007.

LEUZINGER, Márcia. Recursos Hídricos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga Rios; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Org.). O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005, 244-270p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 1038p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional. São Paulo: Malheiros, 2002. 216p.

TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: enfrentando a escassez. São Paulo: RiMA, IIE, 2003.