

Aspectos técnicos insuficientemente considerados na legislação brasileira de águas subterrâneas

Alberto Pacheco (1)

1 Introdução

A implementação de uma política de gestão de águas subterrâneas baseia-se num conjunto de ações, dentre as quais destacamos a legislação.

Os dispositivos legais e orgânicos relativos aos recursos hídricos subterrâneos devem igualmente fazer parte integrante da infra-estrutura sócio-econômica e político-administrativa de um país em desenvolvimento.

É comum considerar-se como índice de desenvolvimento e de modernização de um país o grau de compilação e de codificação da respectiva legislação relativa a águas.

Também é unanimemente aceita a tese que os principais problemas no domínio da gestão das águas nos países em desenvolvimento não são os de natureza técnica, mas sim aqueles que se ligam à organização, à administração, à política e à gestão.

O desenvolvimento de uma adequada gestão dos recursos hídricos subterrâneos presume a existência de uma legislação básica, que fundamente todas as consequentes ações de gestão. Esta legislação deve ser concebida de forma mais simples possível, dada a necessidade de serem definidas as atribuições e as competências de organismos públicos e permitir uma aplicação fácil das decisões a tomar no sentido do interesse coletivo, protegendo, simultaneamente, os interesses legítimos dos particulares. A aplicação desta legislação implica a elaboração de regulamentos em vários domínios, constituindo tal atividade uma das ações próprias da gestão.

2 Importância da legislação

A importância da legislação sobre águas subterrâneas já foi enaltecida pela Organização da Alimentação e Agricultura (FAO), em sessões realizadas em Istambul (1959), Telavive (1961) e Madri (1963).

No Brasil os recursos hídricos subterrâneos ocupam um lugar relevante no conjunto dos recursos naturais de

que o país dispõe. As reservas de águas subterrâneas situadas até a profundidade de mil m são avaliadas em cerca de 58 mil km³. Na problemática do abastecimento, as águas subterrâneas têm um alcance social (no Brasil representam 60% do consumo de água potável), econômico (trata-se de um recurso complementar e mais barato na área servida pela rede pública de abastecimento) e estratégico, isto é, capaz de atender às necessidades vitais no caso de uma catástrofe nuclear, acidente ou ato de vandalismo que contamine os mananciais de superfície. Elas são, tanto pela qualidade como pela quantidade, fator de desenvolvimento econômico e de bem-estar social. No entanto, ainda não existe legislação em vigor que defina uma política de aproveitamento integral das águas subterrâneas, no sentido de satisfazer aos reais interesses das populações e da economia nacional.

Na realidade, a inexistência de uma política de gestão de águas subterrâneas, que se reflete na ausência de uma estrutura de administração, e na falta de uma legislação básica que institucionalize os princípios gerais orientadores da política a seguir neste domínio, impede que se possa encarar com otimismo e confiança a resolução de problemas já existentes e cada vez mais graves na pesquisa, proteção e desenvolvimento das águas subterrâneas.

No entanto, tem-se assistido a uma crescente tomada de consciência relativamente aos problemas dos recursos hídricos subterrâneos, e suas implicações políticas e sociais por parte dos técnicos com atividades no domínio em causa. Dois importantes exemplos desta tomada de consciência são, por um lado, a criação da Associação Brasileira de Águas Subterrâneas, cujos objetivos são o desenvolvimento do estudo, da pesquisa, da tecnologia e dos procedimentos administrativos e legais em prol do uso e proteção das águas subterrâneas, como recurso natural de grande valor econômico, social e estratégico e, por outro lado, o Fórum Brasileiro de Legislação do Uso das Águas Subterrâneas, que teve lugar de 4 a 6 de junho de 1984, em Belo Horizonte, com o objetivo de de-

bater e examinar a atual legislação e de formular a criação de estruturas e meios necessários a uma política de gestão de águas subterrâneas no país.

3 Breve perspectiva histórica da legislação

No sentido de melhor se compreender a situação legal no domínio das águas subterrâneas, apresenta-se uma rápida perspectiva do enquadramento histórico da legislação federal e do Estado de São Paulo.

3.1 Legislação Federal

Os primeiros diplomas legislativos a respeito do uso das águas no Brasil datam do Império, e nestes as águas subterrâneas não eram sequer referidas.

Trabalhos publicados no início do século parecem constituir o início efetivo dos estudos sobre o regime jurídico das águas no Brasil, com ênfase especial dos sistemas hidrográficos.

A primeira referência às águas subterrâneas está contida no Código Civil, criado pela Lei n.º 3.071, de 1/1/1916, quando o art. 585 se refere às escavações para qualquer fim: "Não é permitido fazer escavações que tirem ao poço ou à fonte de outrem a água necessária. É, porém, permitido fazê-las, se apenas diminuam o suprimento do poço ou da fonte do vizinho, e não forem mais profundas que as deste, em relação ao nível do lençol de água".

Na legislação federal destaca-se o Código de Águas, aprovado pelo Decreto n.º 24.643, de 10/7/1934, que se constitui na legislação básica sobre a matéria. Aqui, as águas subterrâneas são consideradas no Título IV (Capítulo único, arts. 96 a 101).

Segundo o Código de Águas, o aproveitamento das águas subterrâneas é livre. Elas podem ser livremente captadas pelo particular proprietário do terreno onde se situe o poço ou galeria. Existe, contudo, quando o poço estiver em terrenos de domínio público, a necessidade de uma concessão administrativa. A administração também poderá suspender as obras de captação, assim como o próprio aproveitamento, se este prejudicar aproveita-

(1) Geólogo, professor visitante do Instituto de Geociências da USP.

mentos existentes ou desviar do seu curso natural águas públicas ou particulares.

No sistema jurídico brasileiro, a partir da Constituição de 1967, a competência para legislar sobre águas tornou-se exclusividade da União. Segundo a Constituição, a competência da União é expressa: "Compete à União legislar privativamente sobre águas".

A entrada em vigor do novo Código de Mineração, criado pelo Decreto n.º 227, de 28/12/1967, passou a considerar as águas subterrâneas como jazidas minerais, sujeitas à administração federal, e a sua captação e uso regidos por lei especial. O Código define, na classe IX, as jazidas de águas subterrâneas.

Com o objetivo de rever e atualizar o vigente Código de Águas de 1934, e, conseqüentemente, o regime jurídico disciplinador do uso e conservação das águas, através do Decreto n.º 62.529, de 16/4/1968, o ministro das Minas e Energia foi incumbido de formar uma Comissão de Alto Nível para tal fim. Como conseqüência, foi elaborado um anteprojeto de legislação de águas superficiais e águas subterrâneas.

O referido anteprojeto é posteriormente modificado na parte referente às águas subterrâneas pela Comissão Interministerial, criada pela Portaria n.º 0195, de 26/5/1977, assinada pelos ministros das Minas e Energia e do Interior.

A ABNT-Associação Brasileira de Normas Técnicas publicou, em junho de 1977, o projeto NB-588, de poços tubulares profundos para captação de águas subterrâneas. Como esta entidade tem vínculos com o Ministério da Indústria e do Comércio, as normas técnicas têm caráter federal. Cabe referir que a Lei n.º 4.150, de 21/11.1962, publicada no Diário Oficial da União, de 11/1/1963, Seção I, Parte I, institui o regime obrigatório de observância das normas técnicas nas obras e serviços executados, dirigidos ou fiscalizados por quaisquer repartições federais ou órgãos paraestatais.

A Lei n.º 6.938, de 31/8/1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Neste objetivo também se inserem o uso racional e a proteção das águas subterrâneas.

3.2 Legislação do Estado de São Paulo

Através do Decreto n.º 12.342, de 27/9/1978, foi criado o Código Sanitário, que regula a qualidade das águas no campo da Secretaria de Estado da Saúde. Este Código, na Seção II, referente a cemitérios, trata de aspectos

concernentes à proteção qualitativa das águas subterrâneas (arts. 151 a 155).

Pela Resolução n.º 75/80, do secretário de Obras e do Meio Ambiente, foi designada uma comissão para elaborar uma Proposta de Lei Federal, com a finalidade de disciplinar a perfuração de poços profundos e a utilização das águas subterrâneas.

Esta comissão, que tomou como ponto de partida o relatório da Comissão Interministerial, optou pela Proposta de Lei Federal pelo fato de o Anteprojeto do Código de Águas, face à sua complexidade, levar algum tempo para tramitação no Congresso Nacional.

O estudo do governo do Estado foi encaminhado ao Ministério das Minas e Energia em dezembro de 1981 e, em 1982, reiterado.

4 Considerações finais

A legislação relativa às águas subterrâneas e constante do Código de Águas de 1934, objetiva, fundamentalmente, aspectos de uso e conservação quantitativa, pois a qualidade era um problema mínimo na época. Não define expressamente se as águas subterrâneas são públicas ou particulares, o que traria conseqüências imediatas quanto ao seu uso e aproveitamento.

A primeira medida, destinada a rever e atualizar o Código de Águas de 1934, surge com a formação de uma Comissão de Alto Nível, em 1968. O anteprojeto elaborado por esta comissão é posteriormente modificado na parte respeitante às águas subterrâneas, por uma Comissão Interministerial constituída em 1977. A legislação proposta objetiva regulamentar a pesquisa, captação e uso das águas subterrâneas, representando esta um passo muito importante nas preocupações com a conservação quantitativa e qualitativa deste recurso ambiental.

Em maio de 1978, a citada Comissão Interministerial enviou o resultado dos seus trabalhos às autoridades e superiores, desconhecendo-se a evolução da matéria, no âmbito federal.

Enquanto o Código de Minas, de 1940, incluía entre as jazidas as águas minerais, termais e gasosas, o novo Código de Mineração passou também a incluir na lista das jazidas as águas subterrâneas, que deviam ser disciplinadas por lei especial. Todavia, esta norma não foi editada até o presente momento.

Quanto ao projeto NB-588 da ABNT, o mesmo foi encaminhado para registro ao Inmetro-Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade

Industrial, em 6 de novembro de 1980. Aquela entidade, desde esta data, vem aguardando o pronunciamento do Inmetro sobre a questão.

O desinteresse e a negligência quanto à defesa do meio ambiente exigem intensas mudanças objetivando soluções a curto prazo para os graves problemas que afetam em particular as águas subterrâneas. Deverá ser definida uma política concernente a este recurso natural, visando à complementação em programas de abastecimento urbano, industrial e irrigação agrícola, assim como a proteção dos aquíferos.

As prescrições inseridas no Código Sanitário de 1978 e referentes a cemitérios são insuficientes para assegurar de modo efetivo a proteção qualitativa das águas subterrâneas, por microrganismos patogênicos, que proliferam durante os processos de putrefação da matéria orgânica. Impõe-se uma atualização da legislação sobre o assunto, devendo destacar-se a obrigatoriedade de estudos geológicos e hidrogeológicos prévios na definição de áreas de construção de necrópoles, como forma de controlar este perigo potencial para as águas subterrâneas.

Sobre a Proposta de Lei Federal elaborada pela Comissão Estadual, enriquecida e aperfeiçoada em Congressos e Simpósios realizados desde 1980, consolidada no Fórum de Belo Horizonte e aprovada no 3.º Congresso da Associação Brasileira de Águas Subterrâneas, realizado em Fortaleza, de 2 a 6 de setembro de 1984, e posteriormente encaminhada aos poderes constituídos, aguarda-se que a mesma seja urgentemente convertida em projeto de lei, e depois concretizada em norma, que discipline o uso e a conservação das águas subterrâneas no Brasil.

Considerando a importância dos recursos hídricos subterrâneos nos setores público, econômico e estratégico, e a necessidade da proteção quantitativa e qualitativa dos mesmos, urge a implementação de uma legislação capaz de responder com eficácia à crescente utilização destes recursos.

Acredita-se que a Nova República, consciente das suas responsabilidades, promoverá o aproveitamento racional das águas subterrâneas, visando à melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida dos brasileiros.

Cabe referir que, recentemente, por determinação do ministro das Minas e Energia, o DNAEE-Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica está elaborando uma proposta, a ser submetida ao ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, de criação de uma Comissão Nacional para rever o Código de Águas do país.