

A IMPORTÂNCIA DA ÁGUA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

LA IMPORTANCIA DE L'ÁGUA EM EL SISTEMA JURÍDICO BRASILEÑO

Altiza Pereira de Souza¹

Monique Rodrigues da Cruz²

RESUMO

No cenário internacional, a Convenção de Estocolmo foi um marco histórico para a inserção do conceito de desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico dos países. Nesse sentido, o Brasil passou a legislar com o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas para toda a sociedade no afã de estabelecer princípios, objetivos e instrumentos capazes de desenvolver ações visando assegurar à presente e às futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição de 1988, diferente das demais constituições até então, inova ao tratar da questão ambiental de forma ampla e moderna, apresentando um capítulo específico sobre o tema e enfatizando o meio ambiente em todo o texto constitucional. No patamar infraconstitucional, a importância da água foi enfatizada com a promulgação da Lei 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No entanto, a crise atual que envolve a água, incluindo sua falta ou escassez para o consumo humano, indica que muito há, ainda, a se fazer e, ao mesmo tempo, demonstra a relevância do tema pela importância indiscutível da água para a sobrevivência no planeta. A partir desses fatos, o presente artigo possui como objetivo geral analisar os desafios inerentes ao uso sustentável da água. Como objetivos específicos verificar aspectos importantes relacionados a este recurso natural no ordenamento jurídico brasileiro. Considerando-se os objetivos da pesquisa, adotou-se o método de abordagem dedutivo, articulado à documentação indireta e à pesquisa bibliográfica a partir de livros, periódicos, artigos em revistas especializadas, além dos veículos virtuais compatíveis.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável; Água; Ordenamento Jurídico Brasileiro.

RESUMEN

En el ámbito internacional, el Convenio de Estocolmo fue un hito para la inclusión del desarrollo sostenible en los sistemas jurídicos de los países. En este sentido, Brasil tiene que legislar con el fin de desarrollar políticas públicas para la sociedad en su afán de establecer principios, objetivos e instrumentos para el desarrollo de acciones para asegurar a las generaciones presentes y futuras el derecho a un medio ambiente

¹ Procuradora do Estado do Amazonas. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas/AM. Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Federal do Amazonas.

² Defensora Pública do estado do Amazonas. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas/AM. Pós graduanda em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Amazonas.

ecológicamente equilibrado. La Constitución de 1988 , a diferencia de otras constituciones hasta ahora innova para hacer frente a los problemas ambientales de forma amplia y moderna, con un capítulo sobre el tema y haciendo hincapié en el medio ambiente en todo el texto constitucional. En el nivel de la infraestructura , la importancia del agua se puso de relieve con la promulgación de la Ley n ° 9.433/1997 , que estableció la Política Nacional de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. Sin embargo , la crisis actual de los de agua, incluyendo su falta o escasez para el consumo humano , indica que hay mucho por hacer y, al mismo tiempo, demuestra la relevancia del tema por la indiscutible importancia del agua para la supervivencia en el planeta. A partir de estos hechos , el presente trabajo tiene como objetivo principal analizar los retos del uso sostenible del agua . Dirigido a la verificación en relación con este importante recurso natural en aspectos de derecho brasileño. Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación , adoptamos el método de enfoque deductivo , articulado la documentación indirecta y la literatura de los libros, revistas , artículos en revistas , además de los vehículos compatibles virtuales.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Sustentable; Agua; Sistema Jurídico Brasileño.

INTRODUÇÃO

No cenário internacional, a Convenção de Estocolmo realizada em 1972 foi um marco histórico para a inserção do conceito de desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse sentido, o Brasil passou a legislar com o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas para toda a sociedade no afã de estabelecer princípios, objetivos e instrumentos capazes de desenvolver ações visando assegurar à presente e às futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preconiza o art. 225 da CF.

Considerando-se a importância da água como elemento provedor da própria vida, indispensável à sobrevivência, portanto, foi promulgada a Lei 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Política de Recursos Hídricos foi formulada para integrar a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), visando à articulação dos entes governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e à interação com as demais políticas da área, como as políticas inerentes, por exemplo, ao saneamento básico e ao uso e ocupação do solo (art. 31).

Além disso, a lei propõe-se a consolidar a participação efetiva de toda a sociedade – Estado, setor privado, segmentos sociais, etc., objetivando modelos

integrados de desenvolvimento e gestão, o que, por si só, já indica o grande desafio, e, por conseguinte, a grande dificuldade a ser enfrentada.

Considerando-se esses fatos, o presente artigo possui como objetivo geral analisar os desafios inerentes ao uso sustentável da água. Como objetivo específico verificar considerações relevantes a este recurso natural no ordenamento jurídico brasileiro.

A relevância do tema centra-se no fato da importância indiscutível da água para a sobrevivência no planeta e a sua flagrante escassez ou falta, sob a ótica do consumo humano.

Considerando-se os objetivos da pesquisa adotou-se o método de abordagem dedutivo, articulado à documentação indireta e à pesquisa bibliográfica a partir de livros, periódicos, artigos em revistas especializadas, além dos veículos virtuais compatíveis.

1. A IMPORTÂNCIA DA ÁGUA: ÊNFASE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O século XIX foi o século da supremacia europeia sobre o resto do mundo, século em que a burguesia da Europa consolidou seus valores e seu modo de vida.

A civilização do homem branco burguês, fincada no individualismo, implantou um modelo de crescimento voltado para o prisma econômico, tendo como base a exploração dos recursos naturais de forma indiscriminada, visando ao lucro pelo lucro. Civilização esta que tudo podia em relação aos coloniais e proletários, através de um modelo político autoritário, centralizador, repressivo e desigual.

Contraopondo-se à visão tradicional de desenvolvimento herdada do séc. XIX, fincada no crescimento econômico, nasce a ideia de desenvolvimento sustentável, com bases totalmente distintas da visão anterior.

Nesta perspectiva, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano prescreveu:

“ 4- Nos países em desenvolvimento, os problemas ambientais são causados, na maioria, pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas continuam vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários a uma existência humana decente, sem alimentação e vestuário adequados, abrigo e educação, saúde e saneamento. Por conseguinte, **tais países devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, cômicos de suas prioridades e tendo em mente a**

premência de proteger e melhorar o meio ambiente. Com idêntico objetivo, os países industrializados, onde os problemas ambientais estão geralmente ligados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico, devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento.” (G.N.)

Desse modo, observa-se a preocupação em conciliar as necessidades econômicas, às necessidades ambientais e sociais, bases do desenvolvimento sustentável.

Acompanhando a vanguarda internacional, a Constituição de 1988, diferente das demais constituições brasileiras até então, inova ao tratar deliberadamente da questão ambiental de forma ampla e moderna, apresentando um capítulo específico sobre o tema (inserido no Título VIII “Da ordem Social”), mas enfatizando o meio ambiente em todo o texto constitucional, de forma explícita ou implícita, desde os direitos e garantias fundamentais, como ao tratar dos bens e competências dos entes federados, dos princípios da ordem econômica, da função social da propriedade, entre outros.

Ou seja, na defesa do meio ambiente, realça-se o dever de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais, promover o desenvolvimento nacional conjugando-o com os fundamentos dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, objetivando a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza, promovendo direitos básicos a todos, sem distinção, como direitos à moradia, à alimentação, à saúde, ao lazer, à educação etc.

O artigo 225 inicia com a abordagem de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo esse direito apresentado como um direito fundamental, extensão do direito à vida, refletindo um processo de afirmação dos direitos humanos. Assim, conforme Silva (2011, p.72) a tutela da qualidade do meio ambiente “é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida”, tem-se:

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

Ao mesmo tempo em que este relevante artigo constitucional atribui um direito, impõe também um dever fundamental ao Estado e a toda coletividade: defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, reclamando um

determinado compromisso social e responsabilizando toda a comunidade pela conservação dos recursos naturais. Nesse sentido, tem-se a imposição de condutas referentes à proteção e manutenção de ecossistemas, ao uso sustentável dos recursos naturais, à educação ambiental, entre outros.

Entre os recursos naturais, destaca-se a importância da água. Em acordo com Silva (2011, p. 126):

A água é a mais abundante substância simples da biosfera. Existe em forma líquida (salgada e doce), sólida (doce) e de vapor (doce), nos oceanos e mares, calotas de gelo, geleiras, lagos, rios, solos e na atmosfera, na quantidade de cerca de 1.500 milhões de quilômetros cúbicos. Perto de 97% das águas são salgadas e constituem os oceanos e mares; 2,25% localizam-se, como no sólido (gelo), nas calotas polares e nas geleiras, o resto (0,72%) está nos rios, lagos, etc.; e uma ínfima quantidade na atmosfera (0,03%).

(...)

A água é um bem indispensável à vida humana, animal e vegetal. Compartilha dos processos ecológicos essenciais, como o da fotossíntese, o da quimiossíntese e o da respiração. Funciona como habitat e nicho ecológico de inúmeros organismos e espécies animais e vegetais. Sua mobilidade, seu poder de solubilidade, sua variação de densidade, sua característica de regulador térmico e especialmente sua tensão superficial são atributos que respondem por sua extraordinária função ecológica. (grifo nosso)

Ressalta-se que para a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a correta gestão dos recursos hídricos é imprescindível, uma vez que o acesso à água é direito fundamental, recurso essencial à sadia qualidade de vida, indispensável para a preparação de alimentos, hidratação corporal, higienização de roupas, salubridade de ambientes privados e públicos, fabricação de produtos industriais, produção de energia elétrica, cultivo da agricultura, desenvolvimento da pecuária, etc.

De acordo com a Organização das Nações Unidas:

A água potável limpa, segura e adequada é vital para a sobrevivência de todos os organismos vivos e para o funcionamento dos ecossistemas, comunidades e economias. Mas a qualidade da água em todo o mundo é cada vez mais ameaçada à medida que as populações humanas crescem, atividades agrícolas e industriais se expandem e as mudanças climáticas ameaçam alterar o ciclo hidrológico global. (...). (in Declaração da ONU Água para o Dia Mundial da Água 2010).

A água é recurso natural de imprescindível utilidade para toda a sociedade, entretanto é um bem limitado levando-se em consideração a sua utilização para o consumo humano. Estima-se que há apenas 2,5% de água doce no planeta, dos quais

68,9% formam as calotas polares e geleiras; 29,9% constituem as reservas de águas subterrâneas, restando aproximadamente 1% disposto a aproveitamento imediato.

Depois das geleiras, a água existente na Amazônia representa um quinto de toda a água doce do mundo. Também nesta região acredita-se haver a maior reserva de água doce subterrânea do mundo, aquífero Alter do Chão, localizado sob os estados do Amazonas, Pará e Amapá, tendo 86 mil km³ em volume d'água, segundo dados apresentados em abril de 2010 por pesquisadores da Universidade Federal do Pará.

Segundo a Agência Nacional de Águas – ANA, em termos de recursos hídricos, a contribuição média da bacia hidrográfica do rio Amazonas, em território brasileiro, é da ordem de 133.000 m³/s (73% do total do País). Adicionalmente, a contribuição de territórios estrangeiros para as vazões da região hidrográfica é da ordem de 76.000 m³/s.

Barros (2009, p. 2) acredita que em razão do Brasil deter esta significativa parcela de toda a água doce mundial, “o brasileiro tem a falsa ideia de que a água é um recurso mineral ilimitado e que assim sendo, estará sempre disponível quando a sua utilização se torna necessária”.

Nesse sentido, Freitas (2008, p.18) esclarece de forma significativa o tema:

O Brasil, nos últimos anos, vem tomando consciência do problema. Afinal, um povo que possui os maiores rios do mundo tem dificuldades em imaginar que pode ficar sem água. Mas, apesar de termos cerca de 13,7% da água doce disponível do mundo, a verdade é que os problemas vêm se agravando. No Nordeste a falta de água é crônica. No Sudeste ela é abundante, porém de má qualidade. A invasão de áreas de mananciais hídricos pela população carente é um dos maiores problemas de São Paulo. Os dejetos industriais lançados no Rio Paraíba do Sul tornam precária a água que abastece o Rio de Janeiro e outras cidades. Falta água para irrigar os arrozais do Rio Grande do Sul. A Amazônia, em 2005, enfrentou sua pior seca causada por aquecimento fora do normal nas águas do Atlântico Norte, deixando comunidades sem água e sem alimento. A navegação foi suspensa em diversas áreas.

Com o crescimento populacional mundial, a expansão industrial e da agricultura, o aumento da demanda por recursos hídricos é evidente. Em razão de ser um recurso finito, faz-se necessária sua utilização de forma correta e controlada, bem como é indispensável a adoção de medidas que evitem/impeçam sua degradação e desperdício.

Barlow (2003, p. 4), enfatiza:

Os povos antigos e os que vivem mais próximos das forças da Natureza no mundo de hoje, sabem que destruir a água significa a autodestruição. Apenas culturas modernas “avançadas”, guiadas pela ganância e convencidas de sua supremacia sobre a Natureza, não reverenciam a água. As consequências são evidentes em todos os cantos do globo: desertos e cidades secas, terras úmidas destruídas, vias fluviais contaminadas e, ainda, crianças e animais agonizantes.

Referido autor alerta, ainda, que “a humanidade está esgotando, desviando e poluindo os recursos de água doce do planeta tão depressa e implacavelmente que todas as espécies na Terra – incluindo a nossa – correm perigo mortal” (BARLOW, 2003, p. 5 e 6).

Nesse contexto, a gestão dos recursos hídricos é de grande relevância para a manutenção deste direito fundamental às presentes e futuras gerações. Não é à toa que a tutela jurídica da água vem avançando.

Impende ressaltar-se, por oportuno, antes de se abordar diretamente sobre a legislação infraconstitucional, que a Constituição Federal, Carta Magna brasileira, ao disciplinar sobre a competência desta matéria, atribui competência privativa à União legislar sobre águas (art. 22, IV), cabendo aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II).

Dispõe, ainda, o texto constitucional, que são bens da União: os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, assim como os terrenos marginais e as praias fluviais (art. 20, III), ressaltando que se incluem entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (art. 26, I). Uma nova e importante mudança no tratamento da água ocorreu a nível constitucional, pois acabaram, assim as águas particulares ou comuns, previstas no Código Civil e no Código de Águas.

A implementação desta nova ordem constitucional veio consagrada na Lei 9.433/97, que em seu artigo 1º expressamente afirma ser a água bem de domínio público, sujeitando o uso de recursos hídricos à outorga concedida pela administração pública competente.

2. DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS INSTITUÍDOS NA LEI 9.433/97

2. I - Dos parâmetros legais estabelecidos

O estudo da gestão dos recursos hídricos é de grande relevância para o entendimento da complexidade que envolve o direito de águas, bem como para a defesa e manutenção do direito fundamental ao acesso de todos a este recurso natural cuja importância se enfoca, não apenas no plano fático, mas também normativo, em especial, no patamar constitucional.

Barros (2009, p. 4-6), ao falar sobre a gestão de águas no Brasil, ressalta que no período de 1500 a 1940, a água era considerada insumo agrícola; posteriormente, no período de 1950 a 1960, passou a interessar ao setor industrial; entre 1964 a 1985, o movimento ambientalista foi “taxado de contrarrevolucionário ou subversivo”; depois desta fase, por pressão internacional criou-se um ministério voltado para as causas ambientais, sendo que apenas a partir de 1995 a gestão da água passou para o Ministério do Meio Ambiente.

A tutela jurídica da água vem avançando, apresentando, resumidamente, a seguinte trajetória, em acordo com Almeida (2002, p. 2):

A tutela das águas, à semelhança do ocorrido com o meio ambiente, iniciou-se indiretamente com a edição de normas de caráter econômico e sanitário, bem como com o tratamento vinculado ao direito de propriedade e de vizinhança (Código Civil Brasileiro); chegando a ser erigida à categoria de bem juridicamente tutelado e merecedora de legislação própria (Código das Águas). Em um **segundo momento, a recepção da problemática ambiental pelo ordenamento jurídico baseava-se no utilitarismo dos bens; na fragmentação do objeto tutelado e do aparato legislativo. **Por fim, reconheceu-se a necessidade de proteger as águas dentro da estrutura global ambiental, a partir da gestão integrada dos recursos hídricos com o meio ambiente, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado preconizado pela atual Carta Magna. O marco da proteção hidrológica é a promulgação da Lei 9.433/97 – Lei das Águas.**” (grifo nosso)**

Segundo Freitas (2008, p. 19), até mesmo no início do século passado, era possível afirmar que os profissionais do Direito encaravam o problema da água doce como algo limitado a conflitos de vizinhança ou aproveitamento para energia elétrica. Mesmo sob a vigência do Código de águas de 1934, o enfoque dado ao tema era sempre

mais sob a ótica do direito privado do que do direito público. Reafirma que a alteração no tratamento só veio com a constituição de 1988, sendo que a implementação dessa nova ordem se consagrou com a promulgação da Lei 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Face à importância da Lei 9.433/97, alguns pontos a ela inerentes serão analisados:

A Política Nacional de Recursos Hídricos, proposta por meio da Lei n.º 9.433 de 08 de janeiro de 1997, estabeleceu, já em seu art. 1º, importantíssima **alteração no ordenamento jurídico** ao estabelecer ser a água de domínio público, sujeitando o uso dos recursos hídricos à outorga a ser concedida pela administração pública, acabando com as águas particulares ou comuns, previstas no Código Civil e no Código das Águas.

Para Barros (2009, p. 9), esse foi o maior mérito da lei 9.433/97, pois esta alteração impactou diretamente o campo social, “impedindo que a água continuasse a ser utilizada como um instrumento do aumento da desigualdade social, prática essa utilizada por mais de quatro séculos pelos detentores do poder econômico”.

A lei reconhece em seus **fundamentos**, ser a água um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, devendo ser, em situações de escassez, o consumo humano e a dessedentação de animais os usos prioritário dos recursos hídricos, buscando-se sempre o seu uso múltiplo para a preservação deste bem essencial e finito.

Também se ressalta o caráter essencial da água aos diversos setores da atividade econômica como agricultura, setor elétrico, mineradoras e indústrias, por exemplo, que a utilizam em grande escala para fabricação de seus produtos.

Os **objetivos** da Política Nacional de Recursos Hídricos são assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; utilizar de forma racional e integrada os recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, prevenindo e defendendo contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Seguindo os ditames da Lei 9.433/97, foi editado o Decreto 5.440/2005 que estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.

Traz como **diretrizes gerais da ação** a gestão sistemática dos recursos hídricos e a adequação desta às variáveis regionais do país, a integração com a gestão ambiental, a articulação do planejamento a nível nacional, regional estadual e local, a articulação com as demais políticas da área (solo, sistemas estuários e zona costeira).

O artigo 31 da lei assevera que na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, deverão os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos, ressaltando, mais uma vez, a necessidade de harmonização das diversas áreas de desenvolvimento urbano, econômico e social com a preservação do meio ambiente de todos e para todos.

Estabelece como **instrumentos da PNRS** os planos, o enquadramento dos corpos de água em classes, a outorga dos direitos de uso (ressaltando-se que outorgar não implica em alienar parcialmente as águas, posto serem estas inalienáveis, mas, tão-somente, outorga-se o direito de seu uso, art. 18), a cobrança pela utilização de recursos hídricos, a compensação e o Sistema de Informações.

A lei n.º 9.433/97 em seu artigo 11 dispõe sobre os objetivos do regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos destacando o de assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, elencando em seu artigo 12 as hipóteses de usos de recursos hídricos sujeitas à outorga pelo Poder Público.

As disposições previstas são a derivação ou captação de parcela da água existente para consumo final, a extração de água de aquífero subterrâneo, o lançamento em corpo de água de efluentes e demais resíduos, o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos e, ainda, outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água.

As únicas hipóteses onde não são exigidas outorgas são quando o uso de recursos hídricos destina-se à satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; e, ainda, quando as derivações, captações, lançamentos e acumulações de volumes de água forem consideradas insignificantes.

No que se refere à cobrança pelo uso de recursos hídricos, seus objetivos são o de reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização de seu uso e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A água é essencial para a preservação das espécies viventes, humanidade e demais seres, sendo que todos precisam deste elemento em quantidade e qualidade, potabilidade, para seu consumo.

A cobrança pelo uso da água refere-se não somente pelos serviços agregados de coleta, transporte e tratamento, como também pelo próprio mineral, em valor a ser definido por meio de propostas das Agências de Água aos Comitês de Bacia Hidrográfica, nos termos do art. 44, inciso XI, alínea “b” da lei.

Quanto à implementação e atuação do **Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos**, a Lei n.º 9.433/97 fixou a bacia hidrográfica como sua unidade territorial, estabelecendo uma gestão descentralizada, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Ao falar sobre esta forma de gestão, Freitas (2008, p. 21) afirma:

No Paraná, o Ministério Público implantou Promotorias de Justiça por Bacias Hidrográficas em toda a extensão territorial do Estado. A iniciativa reforça a tese de que a gestão por bacias hidrográficas é uma das melhores e mais completas formas de proporcionar o equilíbrio do ecossistema, otimizando assim as ações de controle das promotorias de Meio Ambiente gerando integração entre a questão ambiental, a atuação dos membros do Ministério Público e sua estrutura. Idênticas medidas foram tomadas pelo Ministério Público dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, este com a finalidade de proteger o rio São Francisco.

Apesar de criar o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ele só foi regulamentado pelo Dec. 4.163/2003, propondo-se a consolidar a participação efetiva de toda a sociedade – Estado, setor privado e segmentos sociais - visando ao gerenciamento dos recursos hídricos. Apresenta 57 vagas em sua formação, 40% destinada aos poderes públicos da União, Estados e Municípios, 40% aos usuários

(representantes de atividades econômicas) e 20% destinada aos representantes da sociedade civil.

A partir desta Lei e com o intuito de alargar a regulamentação da matéria, foi criada a **Agência Nacional de Águas**, a ANA, pela Lei 9.984/2000, como entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

Para o equilíbrio da utilização de recursos hídricos com o exercício da atividade econômica sustentável, a Lei n.º 9.433/97, dentre outras modalidades, tipifica como **infrações** a derivação ou utilização de recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso ou em desacordo com as condições por ela estabelecidas.

O exercício de qualquer das infrações sujeitará o seu agente às seguintes penalidades: advertência por escrito, com prazos para correção das irregularidades; multa simples ou diária proporcional à gravidade do fato; embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao cumprimento das condições de outorga; embargo definitivo, com possibilidade de revogação da outorga, para repor os recursos hídricos, leitos e margens no seu estado anterior ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

2. II - Das críticas realizadas à Política Nacional de Recursos Hídricos e ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos instituídos pela Lei 9.433/97

Apesar de formulada na tentativa de realizar políticas públicas em acordo com o arcabouço jurídico estabelecido pela legislação ambiental, buscando soluções para a implementação do principal objetivo a ser alcançado pela Política Nacional do Meio Ambiente (art. 1º e 4º), ou seja, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico - o desenvolvimento sustentável, um “aparente conflito”, em acordo com Derani (1997, p.7), as **críticas** são ferrenhas à lei da PNRH.

Caubet (2004, p. 209) afirma que:

De maneira analógica, a Lei 9.433 parece trazer os elementos da solução da crise da água, ao promulgar fundamentos e diretrizes adequados para lidar com os problemas acumulados. As normas de implementação e decisões operacionais adotadas após a aprovação da lei, entretanto, promovem, prioritariamente os parâmetros da mercantilização e da privatização da água, num quadro global de centralização das decisões em âmbito federal. A outorga de direitos de uso ofusca outros aspectos da política nacional que deveriam ter uma prioridade absoluta para surtir efeitos a médio e longo prazo. É o caso dos cadastros, programas de formação de quadros administrativos ou de uma polícia administrativa especializada e condizente com os desafios da temática.

Com base nas seguintes premissas, esclarece o posicionamento (CAUBET, 2004, p. 209-215):

A água não é um assunto de meio ambiente - apesar de haver garantia expressa da integração à política ambiental, há uma nítida separação da gestão dos recursos hídricos dos demais componentes da questão ambiental. Instituir um CNRH quando já existe um Conama é desqualificar a dimensão ambiental, o que é confirmado pela inexistência de relações orgânicas entre os dois Conselhos, isto é, inexistência da integração reais de políticas desenvolvidas. Além disso, a instituição de foros de organizações e de deliberações da política federal (e não nacional), de recursos hídricos, por inúmeras vezes, acabou por criar uma instância de implementação, a ANA, que nem sequer estava prevista quando a lei foi adotada. Tais fatores revelam práticas de centralização da política federal de recursos hídricos.

Balço político do estatuto dos CBH - Os CBH não têm capacidade jurídica, pois não são pessoas jurídicas, ao contrário das Agências de água. Os que se dedicam a um curso d'água de domínio da União, ainda são 'vinculados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos' (Resolução 05, art. 1º, §2º), o que indicaria que eles são considerados como um órgão administrativo (um órgão político independente não poderia ser considerado como 'vinculado' a outro órgão, de natureza mista - política e administrativa: O CNRH), sendo totalmente dependente do Poder Executivo.

Centralização do poder de decisão - Usa-se a palavra *presença* e não *participação*, ou seja, apesar da aritmética muitas vezes usada demonstrar, retoricamente, que os CBH são democráticos (40% dos membros dos poderes executivos + 20% de representantes da sociedade civil = 60% do poder de decisão, em relação a 40% dos usuários), deve-se refletir para indagar o que poderão fazer os 20% da sociedade civil, no CBH, face aos 80% de representantes dos poderes políticos executivos e dos agentes econômicos.

A natureza ideológica do valor jurídico-econômico da água - a água, antes de ser um bem que possa ser objeto de transações comerciais, é uma *substância*, indispensável à vida. A própria lei estabelece que o uso prioritário é o abastecimento da população e a dessedentação de animais. Em nenhum momento as autoridades públicas se preocuparam em resolver *prioritariamente* o problema de garantir o consumo mínimo da substância água, necessário para manter vivos os seres vivos, a começar pelas populações humanas. Como não há nada, na lei, que garanta ao abastecimento gratuito das populações, especificamente carentes, as concessionárias de água pretenderão ser legitimadas a só entregar água a quem por ela pagar.

Incertezas sobre o domínio - As águas superficiais podem ser do domínio da União ou dos Estados, dependendo da contiguidade dos territórios, numa mesma bacia hidrográfica, e da situação geográfica dos cursos dos corpos

d'água. Além disso, certas águas subterrâneas são do domínio dos Estados, outras do domínio da União, vide art. 20, inc. II e 26, inc. I, da CF. Essas observações evidenciam que considerações de ordem político-econômica sobrepõem-se ao Fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos, segundo o qual 'a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional do Gerenciamento de Recursos Hídricos' (Lei 9.433/97, art. 1º, V). Isso apresenta reflexos na própria gestão que perde o direcionamento segundo o qual é "a partir da bacia hidrográfica que se deve reinventar as práticas administrativas".

Os esquecidos da institucionalização: o tecido social e o meio ambiente -
A afirmação ultraliberal de que 'a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico' constitui um dos fundamentos da Lei 9.433, art. 1º, II. É necessário frisar que a água, antes de tudo, possui valor social. Deste modo, foi totalmente esquecida a questão do suprimento de água à população que não poderá pagar pela mesma em quantidade e qualidade condizentes com as condições de vida em sociedade. A este fato gravoso, soma-se que o meio ambiente continua sendo considerado exterior às necessidades da gestão. Deixa de ser uma externalidade do ponto de vista econômico, pois o elemento água passa a ser considerado uma mercadoria, observando-se que o fato de considerar a água como um corpo receptor de resíduos, como expresso no art. 12, sem nunca aludir à necessidade de tratar e recuperar os corpos d'água outorgados para disposição final de elementos estranhos, constitui importante retrocesso em relação à própria concepção da poluição e da degradação definidas no art. 3º da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente. Um grande número de disposições do novo estatuto de águas tem o efeito de incluir a poluição na gestão.

A incerteza resultante deste quadro e a disputa acirrada pela água no mundo, frente à demanda cada vez maior deste recurso, advinda do crescimento populacional, da expansão industrial e da agricultura, bem como do esgotamento de grande parte dos recursos naturais (como nos países desenvolvidos), vem acarretando a necessidade de práticas mais eficientes e flexíveis da gestão desse recurso.

Em qualquer sistema de gerenciamento, a introdução de práticas e princípios de democratização traz inúmeros desafios que, em última análise, indicam a necessidade de modificações profundas no âmbito cultural e administrativo do Estado, passando pela descentralização, integração e participação nas políticas públicas, pois somente dessa forma as decisões de sustentabilidade serão incorporadas desde as estruturas estatais, até as ações dos empresários e cidadãos.

Ribeiro (2008), afirma:

A atual degradação dos recursos hídricos é um dos fatores que limita as condições de vida de parte bastante significativa da população do planeta, colocando em cheque as possibilidades da continuidade do **desenvolvimento em suas diversas dimensões**. (...) A crise ambiental, e a crise de água especificamente, têm gerado, por um lado, uma demanda da sociedade por espaços de participação dentro dos processos de gestão, visando contribuir para a melhoria do meio ambiente. Por outro, tem havido também um

reconhecimento, por parte de alguns governos, da necessidade de abrir espaços nos quais possam ser implementadas alternativas de democracia participativa, dando à população **acesso à informação e aos processos de tomada de decisão**, visando sua **co-responsabilização e co-gestão** do meio ambiente, dos espaços e recursos públicos. (grifo nosso)

Precisamos compreender que a defesa do meio ambiente não deve se limitar à mera positivação de normas de proteção (de rara efetividade). Conforme Porfírio Junior (2002, P. 117), destaca-se a necessidade de atuação preventiva de toda a sociedade, face à complexidade do dano ambiental (de difícil reparação e de resultados extremamente danosos), ressaltando-se a utilização de instrumentos administrativos, econômicos e alternativos de política ambiental.

No mínimo se faz necessário rever algumas premissas como a de termos consciência de que direitos não se concretizam apenas através de um sistema legal, mas requerem, sobretudo, atitudes, atos que, muitas das vezes, não envolvem tantos dispêndios econômicos ou pessoais quanto imaginamos.

É necessário "RE-PENSAR", "RE-ANALISAR", "RE-FLETIR" e "RE-VER".

O meio ambiente vai além do meio ambiente natural, perfazendo um projeto social local e global, capaz de reeducar não somente nosso olhar, mas todos os nossos sentidos.

Não tem a ver apenas com a ciência e a tecnologia, com a biologia, a economia, a sociologia, a ecologia, o direito... Tem a ver com a relação que mantemos com nós mesmos, com os outros, com o local em que vivemos, nossa casa, cidade, estado, planeta e galáxia.

É necessário pensar um novo projeto de nação, de povo, de educação, etc.

Nesse sentido, é importante a prática educativa consciente e crítica que leve em consideração o ser humano em sua integralidade, inserido, participante e responsável pelo meio em que vive. Uma educação que se ocupe em conhecer nossa identidade que é ao mesmo tempo individual, local, planetária, cósmica. Enfatizando que o ser local não anula o ser global, assim como o ser planetário não implica a negativa do ser regional, municipal e individual.

A partir de então, termos decisões mais democráticas que certamente demandarão uma atuação mais incisiva dos órgãos estatais, do Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Como bem exposto por Machado (2006), na Constituição Cidadã não somente se afirmou o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, como também foram inseridos instrumentos jurídicos para se obter e manter essa situação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de desenvolvimento voltado prioritariamente para o aspecto econômico, herança do século XIX, e marcante em nossa evolução histórica e social, ainda se faz cruelmente presente em nossa sociedade.

Analisando as dimensões do desenvolvimento sustentável, vê-se que o Brasil ainda não conseguiu efetivar a compatibilização entre o desenvolvimento econômico com as dimensões social e ambiental.

Infelizmente, esta realidade está bem presente na gestão de um dos mais importantes recursos naturais, a água.

Nas palavras de Silva (2012, p.155), “não basta para a proteção ambiental que o meio ambiente seja um valor fundamental insculpido em nossa Lei Maior; é preciso que sejam estabelecidos mecanismos que conduzam à absorção deste valor por toda a sociedade”.

Possuímos um dos mais avançados sistemas de proteção jurídica ambiental, porém, com rara efetividade.

A Política e o Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos, fundamentados na Lei 9.433/97, abarcam princípios de ser a água elemento essencial para a vida humana e dessedentação de animais, essenciais ao desempenho de diversos setores da atividade econômica como agricultura, energia elétrica, mineração e indústrias que a utilizam em grande escala para fabricação de seus produtos.

Para que se torne efetivo, necessário se faz a adoção de medidas mais eficientes, enfatizando-se a real participação popular nos espaços decisórios.

A resolução do problema transcende à mera edição de normas legais. Destaca-se a necessidade de atuação preventiva de toda a sociedade, face à complexidade do dano ambiental (de difícil reparação e de resultados extremamente danosos), ressaltando-se a utilização de variados instrumentos administrativos, econômicos e alternativos de política ambiental, em especial a educação.

A partir de decisões mais democráticas, uma atuação mais incisiva dos órgãos estatais, do Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas se fará presente.

Um REAL Estado Democrático de Direito estará mais propício ao cumprimento de seu papel básico – o bem estar coletivo, o que implica não só o direito, mas principalmente o **acesso efetivo**, por parte de todos, a um sistema econômico, social e ambiental satisfatórios, nos termos do art. 225 da CF.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caroline Corrêa de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3421>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony; **Ouro Azul: Como as grandes corporações estão se apoderando da água do nosso planeta**. São Paulo: M Books, 2003.

BARROS, Airton Bodstein de; BARROS, Angela Maria Abreu de. **A difícil aplicabilidade da política de águas no Brasil**. *in* Inter Science Place – Revista Científica Internacional. Ano 2 – N.º 07, Maio/Junho, 2009.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Região Hidrográfica Amazônica**. Disponível em: <www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/amazonica.aspx>. Acesso em 15/05/2013. Brasília.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Brasília, 1988.

_____. Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Brasília, 1997.

_____. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Brasília, 1981.

_____. Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Brasília, 1997.

CAUBET, Christian Guy. **A Água, A Lei, a Política... E o Meio Ambiente?** Curitiba: Juruá Editora, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FREITAS, Wladimir Passos de. **Águas – aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2008.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos – Uma História**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito à informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

PORFIRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

SILVA, Hiram Reis e. *Aquífero Alter do Chão ou Aquífero Grande Amazônia*. Disponível em: <www.patrialatina.com.br/>. Acesso em 23/04/2013.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Márcia Santos da. *Desenvolvimento Econômico versus Meio Ambiente: um conflito insustentável*. in Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Ano 9. n.º 16. Jan-jun/2011.