

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Bruna Pereira Rosa

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA COMO
MECANISMO PARA CONCRETIZAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA
DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Belo Horizonte
2016

Bruna Pereira Rosa

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA COMO
MECANISMO PARA CONCRETIZAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIOECONOMICA
DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Romeu Faria Thomé da Silva.

Belo Horizonte
2016

R788p ROSA, Bruna Pereira.
A participação popular na gestão hídrica brasileira como mecanismo para concretização da dimensão socioeconômica do conceito de desenvolvimento sustentável / Bruna Pereira Rosa. – Belo Horizonte, 2016.
135 f.

Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara.
Orientador: Prof. Dr. Romeu Faria Thomé da Silva
Referências: f. 128 – 135

1. Recursos hídricos. 2. Gestão participativa. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Silva, Romeu Faria da.

CDU 349.6:556(043.3)

Bibliotecário responsável: Anderson Roberto de Rezende CRB6 - 3094

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Bruna Pereira Rosa

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA COMO
MECANISMO PARA CONCRETIZAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIOECONOMICA
DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Aprovado em: 23/08/2016

Orientador: Prof. Dr. Romeu Faria Thomé da Silva

Professor Membro: Prof. Dr. José Cláudio Junqueira Ribeiro

Professor Convidado: Prof. Dr. Adriano Stanley Rocha Souza

Belo Horizonte
2016

Dedico este trabalho, primeiramente, aos meus pais, exemplos de dedicação e honestidade; ao meu marido Guilherme, pelo incentivo e carinho e à “sementinha” de amor que cresce em mim, motivo maior da minha luta por um mundo mais sustentável.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua proteção e encorajamento mesmo nos momentos mais desafiadores.

Aos meus pais, Ângela e José Antônio, por despertarem em mim a admiração pela educação e por sonharem comigo sempre.

Ao meu amor, Guilherme, por nunca duvidar do meu potencial e por conceder-me o maior dos presentes.

A todos os meus familiares e amigos, por compreenderem as minhas ausências, em especial, ao meu Tio Francisco, pois sem você nada disso seria possível.

Ao meu orientador, Dr. Romeu Thomé, por toda a disponibilidade e atenção que sempre me dedicou, em todos os momentos ao longo desta pesquisa. Obrigada por acreditar que eu seria capaz de concluir esta etapa.

A todos os professores e funcionários da Dom Helder, pela inesquecível convivência e aprendizado.

Por fim, aos meus queridos amigos da “Diretoria”, pelo suporte constante e pelas longas noites de risadas amenizadoras. Saibam que vocês tornaram o mestrado tão especial.

“Nunca perca a fé na humanidade, pois ela é como um oceano. Só porque existem algumas gotas de água suja nele, não quer dizer que esteja sujo por completo.”.

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

Atualmente, milhares de pessoas morrem em decorrência da escassez de água. A ONU já reconheceu o acesso à água como um direito fundamental. Todavia, este mesmo recurso, possui um caráter econômico inquestionável. Assim, um dos desafios dos países é promover uma gestão hídrica que possibilite a manutenção da vida e a utilização econômica do bem. No Brasil, a Lei nº 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, definindo a estrutura dos órgãos e entidades de gestão, bem como implantando um modelo descentralizado e participativo. Um dos objetivos desta lei é promover o uso sustentável da água, permitindo a presença de representantes dos usuários em entidades de gestão. Nessa perspectiva, a presente dissertação procura analisar como a participação popular na gestão hídrica brasileira pode contribuir para concretizar a dimensão socioeconômica do conceito de desenvolvimento sustentável. Para tanto, discorre-se sobre as diversas importâncias da água e sobre a necessidade de equilibrá-las. Posteriormente, será descrita a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e apresentada a teoria da multidimensionalidade. Após, será tratada analisada a implantação do modelo descentralizado e participativo em países europeus e latino-americanos. Posteriormente, será feita uma verificação das bases da Lei nº 9.433/97, destacando-se seus órgãos e instrumentos de gestão. Será ainda apresentado o princípio da participação popular e sua relação com o modelo participativo. Por fim, será demonstrado como a ampliação da atuação direta da sociedade na gestão hídrica é elemento essencial para se implantar a dimensão socioeconômica da sustentabilidade, sendo sugeridos mecanismos que contribuam para esta ampliação.

Palavras-chave: Recursos hídricos; Gestão participativa; Desenvolvimento sustentável; Multidimensionalidade; Participação popular direta.

ABSTRACT

Currently, thousands of people die because of water shortage. The UN has recognized access to water as a fundamental right. However, this same resource, has an unquestionable economic character. So, one of the challenges of the countries is to promote water management that enables the maintenance of life and the economic use of the property. In Brazil, Law nº 9.433/97 established the National Water Resources Policy, defining the structure of the agencies and management entities, as well as implementing a decentralized and participatory model. One of the objectives of this law is to promote the sustainable use of water, allowing the presence of the users representatives in management agencies. In this perspective, this thesis analyzes how popular participation in Brazilian water management can contribute to achieve the socio-economic dimension of sustainable development. Therefore, it elaborates on the various amounts of water and the need to balance them. Later, it described the evolution of the concept of sustainable development and presented the theory of multidimensionality. After that the implementation of decentralized and participatory model in European and Latin American countries is analyzed. Subsequently, the bases of the Law nº 9.433/97 will be verified, highlighting its agencies and management tools. It will also presents the principle of popular participation and its relationship with the participatory model. Finally, it will show to the increase of the direct involvement of society in water management is essential to implement the socio-economic dimension of sustainability, mechanisms are suggested to contribute to this expansion.

Keywords: Water resources; Participative management; Sustainable development; multidimensionality; direct popular participation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ÁGUA: DIREITO FUNDAMENTAL OU RECURSO ECONÔMICO?	16
2.1 Importância biológica, cultural e mística da água	17
2.2 A água como bem ambiental – reconhecimento do acesso à água como direito fundamental	22
2.3 Os usos múltiplos e a importância econômica da água	27
2.4 O valor econômico da água como fundamento para o equilíbrio	33
3 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA	36
3.1 A sustentabilidade na era pré-Estocolmo	38
3.2 O Relatório Brundtland e suas contribuições	40
3.3 Eco 92: a consagração	43
3.4 Dimensões do desenvolvimento sustentável: teoria de multidimensionalidade	46
4 GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	54
4.1 O modelo de gestão europeu (França e Espanha)	56
4.2 Gestão Hídrica na América Latina.....	60
4.3 Evolução da Gestão Hídrica no Brasil	64
5 GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA NA LEI Nº 9.433/97	69
5.1 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	70
5.1.1 Conselho Nacional de Recursos Hídricos	71
5.1.2 Agência Nacional das Águas - ANA.....	73
5.1.3 Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos	75
5.1.4 Comitês de Bacias Hidrográficas	76
5.1.5 Agências de Águas	78
5.2 Instrumentos de gestão das águas no Brasil	80
5.3 Participação popular como princípio norte da gestão hídrica.....	87

6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO HÍDRICA E A CONCRETIZAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	91
6.1 A participação popular como elemento transformador	93
6.2 Mecanismos para ampliação da gestão participativa no Brasil	99
6.2.1 Educação ambiental e Princípio da Informação.....	102
6.2.2 Audiências públicas e a gestão hídrica	105
6.2.3 Ação popular ambiental.....	108
6.2.3.1 Uma possível adequação para defesa dos recursos hídricos.....	115
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS.....	128

1 INTRODUÇÃO

O acesso à água potável vem sendo um dos maiores problemas do mundo. Ironicamente, um planeta conhecido como “planeta água” sofre constantemente com crises de disponibilidade de um de seus recursos naturais mais indispensáveis.

A essencialidade da água decorre, primeiramente, do fato de ser fonte de vida para grande parte dos seres vivos, sejam eles animais ou vegetais. De mais a mais, este recurso natural possui um valor simbólico para muitas culturas e religiões que o compreendem com algo quase sagrado. Acrescente-se ainda a importância da água para muitas civilizações, que por meio dela puderam desenvolver suas principais atividades como a agricultura, a pecuária e o próprio comércio. Não se pode esquecer que grande parte das atividades econômicas se utiliza da água como elemento de sua produção.

Todavia, em que pese ser este bem ambiental imprescindível, sua distribuição pelas diversas regiões não ocorre de forma equânime. Essa distribuição desigual é um dos problemas que assolam a questão da disponibilidade, visto que nem todos possuem a mesma facilidade de acesso, devido a condições geográficas. As desigualdades vêm sendo motivação para muitos conflitos armados pelo mundo, civis ou militares, em uma verdadeira guerra pelo acesso à água potável. Entretanto, ressalte-se que a escassez de água está longe de decorrer apenas de sua localização, sendo igualmente fruto da interferência direta do homem na natureza.

O desmatamento é uma das principais causas de alteração do ciclo hidrológico das águas que, conseqüentemente, acarreta alterações climáticas significativas. O aumento ou redução do volume de chuvas em determinadas regiões implica grandes desastres ambientais, tais como enchentes e secas, sem contar o aquecimento anormal do planeta. Tudo isto, gera uma sequência de prejuízos concatenados que podem levar ao desaparecimento de diversas espécies, inclusive, do próprio ser humano.

Alie-se às questões geográficas e à alteração do ciclo hidrológico, a poluição das águas. Quando se trata escassez de água não se está referindo apenas à quantidade do recurso acessível, mas, ainda, à ausência de disponibilidade de água de qualidade. Inúmeras pessoas morrem diariamente em razão de doenças causadas pela contaminação das águas ou pela falta de saneamento básico. Observa-se, com isto, uma relação direta entre a proteção ao bem ambiental e a proteção à vida e à saúde.

Como dito, sem água não há vida, razão pela qual a Assembleia Geral das Nações Unidas já reconheceu por meio da Resolução 64/292/2010 o direito fundamental de acesso à água a ser garantido pelos governos. Assim, não obstante os diversos tratados e acordos internacionais que têm como temática a água, cabe a cada país promover a elaboração de legislação própria que vise proteger este direito fundamental do homem, como forma de se garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, como consequência, garantir melhores condições de vida à população.

Destaque-se ainda que a proteção ao recurso natural perpassa pelo fator econômico. Ao ser um elemento utilizado na cadeia de produção de inúmeros produtos, a sua disponibilidade afeta diretamente a viabilidade de atividades econômicas, influenciando, ainda, o preço final de produtos. Logo, a escassez de água interfere no crescimento econômico dos países, e, conseqüentemente, haverá menor geração de riquezas, menor geração de empregos e menores investimentos em outros setores, inclusive, sociais.

Dados todos estes impactos decorrentes da escassez de água de qualidade, um mecanismo se mostra necessário para o controle do uso das águas: a gestão. É por meio do controle, fiscalização e planejamento do uso dos recursos hídricos que se permite uma utilização mais racional do recurso natural, de forma a garanti-lo a todas as atividades que dele dependem, promovendo, assim, um uso sustentável e que atenda às demandas atuais, bem como às das gerações futuras.

A gestão hídrica passou por uma significativa evolução, consagrando-se hoje o modelo adotado no Brasil e expresso na Lei nº 9.433/97, pautado em três pilares: descentralização, participação popular e integração. A divisão por bacias hidrográficas como unidades básicas proporciona uma gestão mais voltada para as particularidades locais, sendo certo que as bacias atuam conjuntamente com outros órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos brasileiro, de modo integrado, norteados, portanto, pelos mesmos princípios e objetivos gerais estabelecidos na Política Nacional de Recursos Hídricos.

A participação popular na gestão hídrica, tema central deste estudo, corrobora para unir as particularidades locais aos anseios de sustentabilidade, pretendidos pela legislação ambiental moderna. Certo é que a Lei nº 9.433/97 em seu artigo 39 prevê a presença de representantes dos usuários das águas e da sociedade civil na composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas, entidades com grande importância no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Assim, possibilita-se que a população participe da

tomada de decisões, por meio de seus representantes nos Comitês de Bacia, sendo, pois, grande avanço na gestão ambiental.

Entretanto, a mera participação formal da sociedade em órgãos encarregados da gestão hídrica não condiz com os ditames de uma democracia participativa, na qual o Poder Público deve igualmente proporcionar mecanismos de participação direta dos indivíduos, ampliando, portanto, o espaço público e proporcionando a construção de uma gestão por diversos atores sociais.

Visto de forma breve o contexto no qual está inserida a gestão hídrica, bem como apresentados seus principais desafios, o presente estudo visa responder a seguinte indagação: como a participação popular na gestão hídrica brasileira contribui para concretizar a dimensão socioeconômica do conceito de desenvolvimento sustentável?

Tendo-se como marco teórico a teoria da multidimensionalidade elaborada por Juarez Freitas (2012), este trabalho tem como objetivo demonstrar que a participação popular contribuiu para o alcance das dimensões social e econômica abarcadas pelo conceito amplo de desenvolvimento sustentável.

A referida teoria pauta-se na ideia de que a desenvolvimento sustentável é um conceito aberto, que vem sendo construindo desde Estocolmo, em 1972, ganhando forças com os estudos que resultaram no Relatório Brundtland, consagrando-se na ECO-92 quando, inclusive, passou a ser adotado como expressão sinônima de modelo de desenvolvimento que promova o equilíbrio entre o crescimento econômico e a proteção ao meio ambiente, atendendo assim, às necessidades da geração atual, sem comprometer as demandas das gerações futuras. Todavia, este modelo de desenvolvimento não deve se fundar apenas nas dimensões ambiental e econômica, abarcando ainda todas as dimensões que contribuem para o bem-estar, incluindo as dimensões social, ética e jurídico-política.

Certo é que este estudo, muito embora analise todas as dimensões apontadas por Juarez Freitas (2012), direciona o seu foco para as dimensões social e econômica, promovendo uma relação direta destas com o *status* da água como direito fundamental e como recurso econômico.

A ideia é de que cada povo construa o seu próprio conceito de desenvolvimento sustentável, diante de suas particularidades e demandas, de forma a não se impor nenhum padrão de sustentabilidade elaborado por países ditos desenvolvidos. Neste sentido, a manifestação da sociedade é mecanismo importante para possibilitar esta construção do modelo de sustentabilidade.

A hipótese levantada é a de que a participação da população na gestão hídrica permite, primeiramente, que as demandas sociais sejam consideradas quando da tomada de decisões relativas ao uso das águas, observados, em especial, os impactos que o uso irracional do recurso natural pode trazer para o bem-estar social em determinada localidade. Defende-se, ainda, que é possível, por meio de uma conduta ativa dos indivíduos, proporcionar os usos múltiplos dos recursos hídricos, atendendo a todas as atividades que dele necessitem, promovendo, assim, um desenvolvimento econômico baseado nas questões ambientais abordadas.

Para tanto, a metodologia utilizada para a elaboração deste estudo envolve pesquisa bibliográfica e análise da legislação nacional e comparada, a fim de se desenvolver um raciocínio acerca da problemática ora proposta.

Ressalte-se ainda que o trabalho é dividido em cinco capítulos de desenvolvimento e, ao final, indicada a conclusão, sendo tal divisão detalhada a seguir.

O capítulo 2 inicialmente apontará a importância biológica, cultural e mística da água, que acaba por diferenciar este dos demais recursos naturais, tendo-se em vista a sua essencialidade para vida, bem como suas diversas simbologias. Será ainda traçado o paralelo: água como direito fundamental *versus* recurso econômico, mediante a análise da evolução do reconhecimento do acesso à água como direito fundamental, bem como os diversos usos que este bem ambiental tem para as atividades econômicas possíveis. Ao final, será verificado como a atribuição de um valor econômico para a água pode equilibrar o paralelo indicado.

No capítulo 3 será analisada a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, desde a era pré-Estocolmo, quando se iniciaram as discussões acerca da necessidade de construção de um padrão de desenvolvimento que aliasse as demandas de crescimento à proteção ambiental, passando pelo Relatório Brundtland e suas contribuições, até a consagração da expressão na ECO-92. Neste mesmo capítulo, será apresentada a teoria da multidimensionalidade, elaborada por Juarez Freitas (2012), estendendo-se mais precisamente a análise sobre as dimensões social e econômica, elementos centrais da discussão ora apresentada.

A gestão de recursos hídricos é tema do capítulo 4, que apresentará o conceito de gestão e sua distinção de outras expressões como gerenciamento, bem como indicará alguns modelos de gestão hídrica. Sem a pretensão de se promover um estudo aprofundado das legislações hídricas diversas, será destacado o modelo europeu, especificamente o francês e o espanhol, que se baseiam em uma proposta de gestão comunitária, bem como o modelo adotado em muitos países da América Latina. Em todos eles, objetiva-se demonstrar como a

população pode participar da gestão dos recursos hídricos. Este capítulo discorrerá ainda sobre a evolução da legislação brasileira atinente à gestão das águas, de forma a permitir uma compreensão das mudanças centrais no modelo antigo e no modelo descentralizado e participativo ora adotado.

O capítulo 5 tratará da gestão descentralizada e participativa apresentada na Lei nº 9.433/97, mediante indicação dos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREGH), sendo feita a relação de tais órgãos e os elementos de descentralização e participação popular, destacando-se o papel dos Comitês de Bacia Hidrográfica que representam, mais efetivamente, a participação da sociedade na gestão hídrica brasileira. Serão ainda brevemente analisados os instrumentos de gestão contidos na Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos e, ao final, será enaltecida a participação popular como princípio norte da gestão de recursos hídricos no Brasil.

A hipótese apontada neste estudo será diretamente desenvolvida no capítulo 6, que tratará de como a participação popular na gestão das águas contribui para concretizar a dimensão socioeconômica do conceito de desenvolvimento sustentável. Será enaltecido o papel da sociedade como elemento transformador da realidade social, econômica e ambiental. Ao final, sem pretensão de apontar soluções fechadas para o problema, serão indicados três mecanismos de ampliação da participação direta da sociedade na gestão hídrica.

Em primeiro lugar, a ampla educação ambiental associada ao princípio da informação, de forma construir um arcabouço crítico que propicie a elaboração de um pensamento capaz de relacionar as questões ambientais aos problemas econômicos e sociais. Em segundo lugar, será abordado como as audiências públicas podem contribuir para a gestão hídrica, ampliando o espaço público e proporcionando que as vozes sociais sejam ouvidas antes das tomadas de decisões, tornando-as mais próximas da realidade vigente. Em terceiro lugar, havendo falhas na gestão hídrica, será verificado como a ação popular ambiental, instrumento processual que permita a atuação direta dos cidadãos, possibilita a interferência da sociedade nos atos de gestão, mediante uma adequação dos critérios e elementos legais deste modelo de ação à demanda e princípios ambientais.

Por fim, o capítulo 7 trará, após todo exposto, notadamente das teorias e legislação analisadas, a conclusão acerca da estreita relação entre participação popular e desenvolvimento sustentável,

O Brasil sempre foi reconhecido pela abundância de suas águas e esta realidade permeava o ideário da população e repercutia na gestão hídrica totalmente destoante da necessidade de um uso racional e planejado dos recursos hídricos. Hoje, diante de um quadro

de crise hídrica que assola o país, a população é convocada a mudar o seu padrão de consumo e a sofrer as consequências econômicas da falta de metas e planejamentos. Considerando-se a urgente demanda pela mudança de conduta, quer seja dos governantes ou da sociedade, o presente estudo justifica-se na medida que permite desenvolver uma visão crítica acerca do papel dos indivíduos na proteção dos recursos naturais, como elemento transformador e, quiçá, garantidor das gerações futuras.

2 ÁGUA: DIREITO FUNDAMENTAL OU RECURSO ECONÔMICO?

Antes mesmo de adentrar-se em qualquer análise que se relacione diretamente ou indiretamente com o objeto deste trabalho, saliente-se que as expressões “águas” e “recursos hídricos” serão utilizadas como sinônimas, ambas designando o elemento natural.

Todavia, alguns doutrinadores como Pompeu (1999) entendem por água o elemento natural desprovido de uso ou utilização, enquanto que recurso hídrico seria o resultado desse bem após uma destinação. Granziera (2014), apesar de concordar que a água seja um elemento natural e não um recurso - por não dispor de qualquer valor econômico -, chama a atenção para o fato de que a legislação brasileira não acolheu esta distinção. O Código das Águas ou a Lei nº 9.433/97 não distancia uma expressão da outra, utilizando-se ora “água”, ora “recursos hídricos”¹.

Para fins ora almejados, neste e nos próximos capítulos os termos não deverão ser considerados como díspares. Feita esta consideração, passa-se a tratar especificamente do tema.

Muito embora a Terra seja conhecida como “planeta água”, 97,5% da água nela presente é salgada, sendo somente 1% disponível para o consumo de mais de 7,2 bilhões de pessoas, bem como de diversas espécies animais e vegetais (BARBOSA, 2014).

O tema água vem sendo incansavelmente discutido pela mídia nacional e internacional, haja vista que, embora este seja um recurso renovável, sua utilização desenfreada e sem planejamento corrobora para o problema da escassez.

A falta de disponibilidade de água de qualidade nem sempre causou preocupação. Por muitos anos, viveu-se sob a falácia de que seria ela um recurso natural farto e inesgotável.

No Brasil, a realidade não é diferente. De 12% a 16% da água doce disponível no planeta encontra-se em território nacional², mas essa aparente abundância não afastou a crise hídrica que assola o país há décadas, tendo sido amplamente noticiada em 2014 e 2015, quando os principais reservatórios atingiram níveis alarmantes.

Diversos são os problemas decorrentes da escassez, dentre eles destaca-se a possível queda no crescimento de inúmeras atividades que dependem da água direta ou indiretamente.

¹ No mesmo sentido posiciona-se Weyermüller (2014).

² Dados extraídos da reportagem ‘Líquido e incerto: o futuro dos recursos hídricos no Brasil’, disponível em <arte.folha.uol.com.br/ambiente/2014/09/15/crise-da-agua/>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

Ocorre que a crise dos recursos hídricos não se limita a sua escassez. A falta de conscientização e a negligência dos usuários levam à poluição de rios, lagos, mares e oceanos, prejudicando ainda mais a disponibilidade desse bem em padrões de qualidade desejáveis. O avanço de doenças decorrentes da poluição das águas é uma questão de saúde pública intimamente ligada à má gestão dos recursos hídricos.

Acrescente-se ainda o fato de que a carência de água é causa principal ou indireta de diversos conflitos internacionais decorrentes de sua escassez “corroborando com a ideia de que a gestão de recursos hídricos está diretamente relacionada com questões de segurança interna dos países” (ROSA; RODRIGUES, 2015).

Estes conflitos, civis ou militares, demonstram uma ferida de difícil cura: a garantia de acesso mínimo a todos. Em que pese ter sido reconhecido como um direito fundamental, o acesso à água acaba por ser monopolizado pelos detentores do poder econômico, dando ensejo ao perigoso risco da ‘privatização’ desse importante recurso natural.

Entendendo-se que é papel do Estado apenas garantir o mínimo acesso para o consumo humano e saneamento básico, reafirma-se o poder daqueles que utilizam a água como um recurso econômico, ou seja, exploram o bem ambiental como insumo de produção.

Com isto, ao não se garantir o acesso equitativo a todos para o atendimento dos inúmeros usos dos recursos hídricos, limita-se o bem econômico a classes de maior poder aquisitivo, mantendo-se o *status quo* da desigualdade social e econômica.

O desafio contemporâneo relativo à gestão hídrica é exatamente controlar a exploração do bem, sob a ótica dos direitos humanos, assim como sob o viés de recurso econômico, promovendo efetivamente um desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões ou perspectivas.

O capítulo a seguir analisará a água como um bem ambiental, destacando suas diversas importâncias, tanto biológica e cultural, quanto econômica. Para tanto, será analisado como os recursos hídricos podem coexistir na qualidade de direito fundamental e ainda como um bem, dotado de valor econômico.

2.1 Importância biológica, cultural e mística da água

Não por acaso, um dos critérios para o início de pesquisas que buscam vidas em outros planetas é a constatação da existência ou não de água³. Do ponto de vista biológico, sem água não há vida.

Quimicamente, a água é um composto formado por hidrogênio e oxigênio (H₂O) e está presente em cerca de 90% dos organismos vivos do planeta (MACEDO, 2007). Ela compõe o corpo humano em uma porcentagem elevada de 70%, sendo ainda fonte de vida para todos os demais seres animais e vegetais (RAMPAZZO, 2007).

As águas, quanto à sua localização, podem ser classificadas como superficiais ou subterrâneas, sendo as superficiais aquelas que se localizam na superfície do planeta e se dividem em internas (rios, lagos e mares) e externas (mar territorial, alto-mar, águas contíguas) (SOUZA, 2012).

As águas subterrâneas⁴, por sua vez, são compostas pelos lençóis freáticos localizados sob o solo e têm assumido papel de destaque. São vistas como mais vantajosas para o homem por serem, em tese, de melhor qualidade e possuírem preço inferior à água tratada (VIEGAS, 2005). Contudo, a crescente poluição ameaça os lençóis freáticos, formando um quadro que se agrava com a prática da perfuração de poços artesianos sem outorga estatal, aumentando o risco de danos.

Observa-se que tanto as águas superficiais quanto as subterrâneas possuem extrema importância para a preservação do ecossistema por serem fonte de vida. Além do aspecto biológico, a água sempre exerceu influência para a estruturação das grandes civilizações, sendo ainda elemento simbólico em algumas tradições cultural-religiosas.

Ainda no Séc. VI a.C. o filósofo grego Tales de Mileto já apontava a importância da água ao dispor que no início da existência “tudo era água”, sendo o filósofo pré-socrático pioneiro no reconhecimento da água como elemento essencial à formação do mundo (CARLI, 2013, p. 15).

Ao discorrer sobre a teoria de Tales de Mileto, Chauí (2002) explica que a água seria um “deus inteligente” que faz todas as coisas. A evaporação seria causa do céu e do que nele

³ Para Weyerüller, o critério adotado pelos cientistas espaciais não se limita estritamente ao elemento natural água, mas engloba ainda a constatação de condições climáticas que possam sustentar a existência de vida em outros planetas. Acrescenta ainda o autor que somente no planeta Terra a água é encontrada em seus três estados (sólido, líquido e gasoso), eis que a presença na atmosfera terrestre dos elementos hidrogênio e oxigênio e as condições físicas do astro favorecem a junção de tais elementos formando a molécula H₂O, o que não ocorre em outros planetas, dada as elevadas temperaturas constatadas (WEYERÜLLER, 2014).

⁴ A Constituição brasileira de 1988 dispõe em seu art. 26, inciso I, que as águas subterrâneas pertencem aos Estados. Todavia, o problema de dominialidade das águas permanece quando se trata de aquíferos que se estendem por mais de um território. Para Freitas (2008) não se poderia concluir que tais águas seriam de dominialidade da União uma vez que não há qualquer dispositivo constitucional neste sentido.

existisse e a chuva seria a causa da terra e de tudo o que nela existe. Assim, seria a água o elemento essencial da natureza (CHAUÍ, 2002, p. 56-57).

Por outro lado, sob a perspectiva da tradição judaico-cristã, a água é um elemento simbólico, enaltecido desde o Gênesis: “no princípio, Deus criou os céus e a terra. A terra estava informe vazia, as trevas cobriam o abismo e o Espírito de Deus pairava sobre as águas” (GÊNESIS 2, 1-2) Portanto, a água teria sido o primeiro elemento a ter contato com o divino e, após a separação entre luz e trevas teria havido a separação das águas dando surgimento aos mares (WEYERÜLLER, 2014). Note-se que, segundo relatos bíblicos, a partir do ritual do batismo realizado por João Batista no rio Jordão, verifica-se ainda nova e importante simbologia das águas nos textos sagrados.

Rampazzo (2007), ao tratar da importância mística da água aponta o seu simbolismo para os povos indígenas, que a veneram como fonte de vida, assim como os hindus, que acreditam se encontrar com os deuses quando se banham em rios como o Ganges.

Souza (2012), trata da questão da água a partir da Teoria da Grande Explosão ou o *Big Bang*, ocorrida cerca de 4 bilhões e 600 mil anos atrás. Segundo os defensores dessa hipótese, no começo de sua existência o planeta Terra era uma bola de fogo que passou por um processo de resfriamento durante bilhões de anos. Resultante deste processo, o vapor proveniente das rochas deu origem às chuvas, que perduraram por séculos, surgindo, com isso, os oceanos e mares.

Os primeiros organismos vivos desenvolveram-se, portanto, nos mares e foram se adaptando, passando por um processo de evolução até que se chegasse às espécies animais e vegetais hoje existentes.

Além da essencialidade da água para a vida e do simbolismo que ela possui, o referido recurso natural foi providencial para a estruturação geográfica de muitos povos. Certo é que algumas civilizações surgiram às margens de rios, lagos e mares, devido à necessidade humana de consumir água. Neste sentido, surgiam povos com uma identificação com o ambiente que definiria a sua cultura e o avanço de técnicas para adaptação do meio às demandas que emergiam:

Para manter o sustento das comunidades que começaram a crescer paulatinamente, essas primitivas formações sociais precisavam perambular por vastas áreas para encontrar o sustento adequado, dificultando assim avanços que somente puderam ocorrer com a fixação dos grupos humanos em locais propícios e próximos às fontes de água, que passaram a ser referência dos grupos humanos e sua identificação com o ambiente. (WEYERÜLLER, 2014, p. 44).

Como exemplo, tome-se a agricultura desenvolvida pela civilização suméria, decorrente da exploração dos rios Tigres e Eufrates. O surgimento da agricultura foi de suma importância para a humanidade, pois propiciou aos povos cultivar os seus alimentos, acabando com a cultura nômade até então existente. A partir disso o homem passou a ter condições de estocar os excedentes dos alimentos de forma a garantir a sua subsistência no local (ALMEIDA JÚNIOR, 2012).

O rio Nilo igualmente contribuiu para o desenvolvimento de outros povos, notadamente o egípcio. Fora constatada a migração de sumérios da região da Mesopotâmia para o Egito, sendo, portanto, transmitida a técnica de agricultura com a utilização das águas do rio para cultivo de alimentos. Os egípcios, por sua vez, criaram novas formas de irrigação, inclusive mediante o desvio de águas do Nilo, potencializando o cultivo de novas culturas (WEYERÜLLER, 2014).

Outro avanço proporcionado pelas águas foi a navegação. Por meios dos mares e rios os alimentos e outros produtos eram transportados de uma região a outra, caracterizando a estruturação de um comércio internacional. A navegação proporcionou, em especial aos povos europeus, a expansão colonialista com conseqüente “descobrimento” de outras civilizações.

Atualmente, constata-se, ainda, o desenvolvimento de grandes aglomerações urbanas em torno de regiões litorâneas ou ribeirinhas, demonstrando que as águas permanecem como elemento civilizatório.

A adequação do homem à natureza por meio da utilização de recursos naturais para desenvolvimento de técnicas e melhoria da qualidade de vida é inquestionável; considerando-se, por outro lado, a ação antrópica que gerou danos e riscos imensuráveis ao meio ambiente. No tocante a água, sendo ela um mecanismo para usos distintos, acabou-se por gerar uma exploração desenfreada e irracional do recurso. Com o crescimento de danos ambientais decorrentes de sua escassez, começou-se a busca por um equilíbrio na utilização desse bem para garantir o acesso amplo e a plena fruição dos múltiplos usos que a água proporciona.

Observa-se que a quantidade de água existente no planeta, desde a época relatada até a atualidade, mantém-se praticamente inalterada, sendo certo que ocorreram mudanças no ciclo hidrológico e não na quantidade do recurso natural (SOUZA, 2012).

O ciclo hidrológico ou ciclo da água é “a interação contínua de água da hidrosfera, entre a atmosfera, a água do solo, as águas superficiais, subterrâneas e também a das plantas” (GRANZIERA, 2014, p. 17) e sua alteração é a causa dos sérios problemas de escassez que se vive nos dias atuais. Dentro desse contexto, tem-se que o constante desmatamento, apurado em muitos países, em especial no Brasil, é uma das formas de se alterar esse ciclo.

Quando se retira a cobertura vegetal de uma determinada região, prejudica-se a infiltração da água no solo que alimenta os lençóis freáticos, fonte de nascentes, que, por sua vez, alimentam córregos e ribeirões que formam os rios. Dessa forma, ao longo do tempo o volume de água nos rios vai se reduzindo. (ROSA; RIBEIRO, 2014).

No mesmo sentido:

Em todo esse contexto, o desmantelamento das matas ciliares ao longo dos tempos e nos mais variados locais da terra agrava a crise da água, fazendo desaparecer rios e lagos; tornando desprotegidas as nascentes; escasseando a água dos lençóis subterrâneos, deixando de filtrar e frear a velocidade da água oriunda das chuvas, bem como produtos químicos, como agrotóxicos, que chegam ao leito das lagoas, lagos e rios, banhado, prejudicando a qualidade das águas, etc (VIEGAS, 2005, p.39).

Quando se trata de escassez, não se discute apenas questão de disponibilidade da água, mas igualmente a sua qualidade. Granziera (2014) aponta como principal fator preponderante para a crise hídrica o desequilíbrio entre demanda e disponibilidade, que gera conflitos de interesse.

Não se pode ainda afastar o desperdício e a poluição como causas da escassez, assim como a má distribuição geográfica das águas, presente em regiões como o Brasil:

Apesar de seu privilégio, com uma reserva hídrica correspondente a 11,2% do deflúvio médio mundial, a distribuição regional superficial é bastante diferenciada. Comparando-se a distribuição geográfica da água em termos de população, tem-se uma clara ideia da gravidade da situação das regiões brasileiras do Nordeste e Sudeste. No que tange à região Norte, ao contrário, apresenta grande disponibilidade, quando comparada à densidade populacional das demais regiões, onde residem 95% dos habitantes. (FACHIN; SILVA, 2011 p.21)

Certo é que a crise que se abala sobre as águas acaba por comprometer todo o meio ambiente, assim como a qualidade de vida dos homens: “a escassez de água prejudica a agricultura, raciona o consumo humano, desequilibra ecossistemas, afeta o crescimento e a manutenção das espécies vegetais e compromete a recarga de lençóis freáticos” (MAMED; LIMA, 2010, p.142).

Havendo alteração no ciclo natural da água, decorrente das causas apontadas, acaba-se por gerar a crise hoje latente, sendo necessária uma resposta do poder público para promover um planejamento de políticas consistentes, que de fato utilize de instrumentos conferidos por lei para garantir a preservação do recurso.

Nos termos a seguir expostos, será demonstrado como a água tornou-se, de um mero bem ambiental a um direito fundamental do homem, o que levou à elaboração de uma série de documentos e tratados jurídicos que disciplinam a exploração e buscam meios de proteção do recurso. Será ainda exaltado o caráter de bem econômico da água e os meios de compatibilizá-lo com o acesso universal a ser promovido por todas as nações.

2.2 A água como bem ambiental – reconhecimento do acesso à água como direito fundamental

O ser humano sempre utilizou a natureza para atender aos seus interesses, porém, em algum momento da história, conscientizou-se do alcance de suas ações e da impossibilidade de se manter no mesmo padrão de comportamento, pautado no consumismo e na busca por uma crescente industrialização. A partir disso, o homem constatou a necessidade de preservar os recursos naturais de forma a manter um planeta passível de vida, buscando-se, assim, um sistema de desenvolvimento que equilibrasse o crescimento e a garantia de meio ambiente sadio.

O processo de estruturação do chamado desenvolvimento sustentável teve como importante passo o reconhecimento do meio ambiente sadio como um direito fundamental.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado enquadra-se nos chamados direitos de terceira geração (ou dimensão), também conhecidos como transindividuais ou metaindividuais, categoria essa composta por direitos que ultrapassam a esfera meramente individual, sendo, pois, nos dizeres de Carli (2013), um afastamento da “dicotomia ente o público e o privado” (CARLI, 2013, p. 33).

Muito embora a doutrina o enquadre na terceira geração de direitos, deve o meio ambiente ser analisado sob uma perspectiva contemporânea dos direitos fundamentais, pautada por uma ideia de interdependência e indivisibilidade.

Para Piovesan e Fachin (2010) a concepção contemporânea rompe com a chamada Teoria das Gerações de Direitos Humanos que compreendia direitos humanos como algo decorrente de um processo linear e sucessivo. As citadas autoras ressaltam que essa

concepção advém de uma análise conjunta da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e da Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993⁵.

A Declaração Universal de 1948 caracteriza-se por refletir os ideais liberais de John Locke e Immanuel Kant e tem como objetivo, em linhas gerais, proteger o ser humano dos abusos praticados pelo Estado. Assim, engloba os direitos de primeira geração, que promoviam a proteção do indivíduo em suas particularidades frente ao Estado, dotada de um caráter notadamente liberal.

Porém, os chamados direitos sociais e políticos, ou de segunda geração, foram igualmente abarcados pela Declaração, implicando em uma atuação positiva dos entes estatais, quando necessário, para a promoção do bem-estar social.

Por fim, a Declaração de 1948 trata dos direitos de terceira geração, conhecidos como direitos de fraternidade e de solidariedade, cuja marca é a relação traçada entre o indivíduo e o meio no qual está inserido, bem como a relação entre indivíduos inseridos neste mesmo meio, dando surgimento à ideia de proteção da coletividade.

Tem-se que, especificamente o meio ambiente sadio não fora inserido de forma expressa na Declaração de 1948, mas implicitamente, podendo ser extraído do art. XXV que consagra um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar aos seres humanos (PIOVESAN; FACHIN, 2010). Denota-se a feliz definição referindo que “o direito ao meio ambiente equilibrado está intimamente ligado ao direito fundamental à vida, à proteção da dignidade da vida humana e à saúde, garantindo, sobretudo, condições adequadas de qualidade de vida” (THOMÉ, 2014, p. 51).

A consagração deste direito deu-se na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, marco da proteção ambiental internacional. Na Declaração fruto desta Conferência o meio ambiente foi expressamente reconhecido como um direito fundamental do homem, conforme se apreende do Princípio 1, que dispõe que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de adequadas condições de vida em um meio ambiente cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar [...]” (ONU, 1972)⁶.

Este reconhecimento foi um importante passo na defesa do meio ambiente, passando os países a criarem uma estrutura jurídica e política interna apta a concretizar o direito

⁵ Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993 caracterizou-se por ser um dos maiores conclave internacionais voltado ao debate dos direitos fundamentais do homem, com delegações de mais de 170 países na qual, se adotou por consenso, na redação da Declaração de Viena, a natureza universal dos direitos humanos. (ALVES, 1999, p. 14)

⁶ Texto em português disponível em www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc.

fundamental de terceira geração, mediante a criação de instrumentos de proteção e o direcionamento de políticas públicas.

Em tese, ao se conceber o meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, automaticamente estaria sendo estendida a mesma concepção aos elementos que o integram, notadamente, aos recursos naturais. Porém, isso não ocorreu, eis que se encontrou como obstáculo a soberania estatal sobre os recursos naturais.

A soberania é um dos elementos do Estado que permite a elaboração de normas, princípios e regras aplicáveis em um determinado território. Contudo, seu exercício encontra limites, tal como ocorre diante da necessidade de proteção ao meio ambiente.

A Carta da ONU, elaborada em 26 de junho de 1945, após a Conferência das Nações Unidas, em seu art. 2º, inciso I ⁷, ressalta que a estruturação da própria Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros (ALEMAR, 2005).

Lado outro, o Relatório Brundtland⁸ apresentou uma limitação ao exercício da soberania: “as formas tradicionais de soberania nacional estão sendo desafiadas cada vez mais pelas realidades ecológicas e suas interdependências econômicas” (ONU, 1987).

Assim sendo, muito embora a soberania do Estado sobre os recursos naturais existentes em seus territórios seja um elemento indiscutivelmente reconhecido, o seu exercício encontra limites diante de outros interesses maiores, dentre eles, a proteção ao meio ambiente, interesse de todos, indistintamente.

O desafio de exercer a soberania e, ao mesmo tempo, promover a proteção ambiental, será regulado pelo sistema de gestão dos recursos naturais desenvolvido por cada nação. A regulação e a fiscalização da exploração dos recursos encontrados no meio ambiente são essenciais para promover o modelo de desenvolvimento sustentável. Para o presente trabalho, interessa especialmente a análise da gestão hídrica.

A água assume para a humanidade um papel que vai além do seu enquadramento como um recurso natural, haja vista ser um bem inafastável à existência humana.

A água, no decorrer da História, sempre teve papel fundamental para o desenvolvimento das comunidades humanas, tanto pela importância para a vida e o saneamento quanto para os transportes e a economia. A ideia de sua renovação, no entanto, levou a Humanidade a considerar a água como um recurso natural, sem

⁷ O inciso I do art. 2º da Carta das Nações Unidas dispõe que “a Organização é baseada no princípio da igualdade”. A redação da Carta está disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em 21 out 2014.

⁸ Texto em português disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91>>. Acesso em 13 de set 2014

necessidade de qualquer precaução - uma vez descoberta a fonte d'água, o líquido verteria infinitamente, pensavam. (ALMEIDA JÚNIOR, 2012, p.07)

Diante da particularidade deste recurso natural, é plausível o seu devido reconhecimento como um direito fundamental, o que somente se deu após um longo processo.

O direito de acesso à água está intimamente ligado à concepção de que a água é um bem comum de todos (*res communes omnium*), independentemente de que o direito positivo a rotule como bem de domínio público ou privado. Entretanto, não se pode negar que se deve propugnar pela inserção do direito fundamental de acesso à água ao quadro de direito positivo dos Estados, para que esse direito seja implementado sem resistência e sem conflitos (MACHADO, 2009, p. 175).

Como visto, a água é um bem essencial à vida, sendo, pois, dever de o Estado garantir o acesso mínimo a todos os que dela necessitem, considerando não apenas o consumo humano, mas outros diversos usos. É exatamente por não existir vida sem água que o seu acesso a ela é considerado um direito humano fundamental. Contudo, observa-se, constantemente, que o reconhecimento deste direito encontra resistência, em especial por países desenvolvidos, que buscam o lucro decorrente do fornecimento de água a populações desprovidas do recurso (ROSA; RODRIGUES, 2015).

A Conferência das Nações Unidas, realizada em Mar del Plata, em 1977, pela primeira vez consagrou o 'direito à água', muito embora o discurso traçado não contivesse ainda a conotação de direito humano fundamental.

Posteriormente, apontou-se 1992 como de suma importância para a busca de uma proteção internacional dos recursos hídricos. Em janeiro do citado ano foi realizada em Dublin, na Irlanda, a segunda Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, estabelecendo-se as bases para uma discussão maior, que ocorreria logo em seguida no estado brasileiro do Rio de Janeiro. Dentre os princípios traçados nos documentos elaborados durante a Conferência tem-se a relação entre a água e a diminuição da pobreza e das doenças; o desenvolvimento sustentável e necessidade de conservação e reaproveitamento das águas; conflitos geopolíticos (ALMEIDA JÚNIOR, 2012).

Na mesma esteira, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), o reconhecimento da água como bem essencial mereceu destaque, sendo um ponto enaltecido na Agenda 21, que expressamente dispôs ser um dos objetivos de a comunidade internacional assegurar a oferta de água a toda a população do planeta.

A ECO-92 foi um marco na proteção ambiental, notadamente na proteção aos recursos hídricos eis que, além da Agenda 21, fora ainda elaborada a Carta Universal dos Direitos das Águas, que reconhece em seu art. 2º:

A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela, não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Art. 3º da Declaração dos Direitos do Homem (ONU, 1992).

Além de reconhecer a essencialidade da água, o referido documento aponta para a necessidade de preservação dos mares e oceanos como garantia do futuro planeta⁹. Expressa ainda a necessidade de uma gestão da água que busque um equilíbrio entre a proteção do bem ambiental e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social, devendo ocorrer mediante uma conduta solidária, levando-se em consideração a distribuição desigual do recurso sobre a Terra¹⁰.

Acrescente-se aos princípios já traçados o Comentário Geral nº 15 de 2002, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹, que contribuiu de forma decisiva para a afirmação do conceito da água como direito humano.

Neves (2013) narra os argumentos apontados pelo Comitê, que indicam o direito à água como um elemento central para concretizar outros direitos fundamentais consagrados em distintos instrumentos internacionais, dentre eles a própria a Declaração Universal dos Direitos Humanos, destacando-se o direito à alimentação sadia, à saúde física e mental, sendo, ainda essencial para promoção do pleno direito à vida digna.

Acrescenta o referido autor que o Comitê fundamentou a existência de um direito à água a partir do reconhecimento de três dimensões fundamentais: disponibilidade, qualidade e acessibilidade.

A disponibilidade está intimamente ligada à necessidade de fornecimento de água, suficiente e contínuo, sem interrupções para usos pessoais e domésticos. A qualidade, por sua vez, envolve o fornecimento seguro de água, sem micro-organismos ou substâncias passíveis

⁹ Art. 3º da Carta Universal dos Direitos das Águas.

¹⁰ Arts. 9º e 10, da Carta Universal dos Direitos das Águas.

¹¹ O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi instituído em 1985 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas e tem como finalidade institucional verificar a aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Esse Pacto foi ratificado por meio da Resolução da Assembleia-Geral nº 2200-A (XXI) de 1966 e contém importantes disposições acerca de direitos econômicos, sociais e culturais, no plano internacional.

de causar problemas graves à saúde. Por fim, a dimensão da acessibilidade engloba fatores sociais, políticos e institucionais.

Conclui Neves (2013) que o reconhecimento do direito fundamental de acesso à água implica importantes efeitos jurídicos que vão além do dever de não violação direta por parte do Estado, mas envolve uma prestação positiva dos entes estatais.

Efetivamente, o debate acerca da natureza da água iniciou-se no Fórum Mundial da Água, realizado no ano 2000, em Haia. Na ocasião, surgiram argumentos no sentido de ser um direito humano universal, mas, por outro lado, manifestavam-se aqueles que compreendiam ser o recurso apenas uma necessidade. A princípio, esta pequena diferença na concepção pode não chamar a atenção, mas seus efeitos são consideráveis. Entendendo-se ser uma mera necessidade, caberia aos que detêm o acesso à água fornecer o recurso aos demais, podendo, conseqüentemente, lucrar com este fornecimento (BARLOW; CLARKE, 2003).

A Assembleia Geral da ONU posicionou-se nesse debate reconhecendo, por meio da Resolução 64/292/2010, ser o acesso à água limpa um direito humano fundamental: “*recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights*”¹² (ONU, 2010).

Em que pese a ONU ter formalizado sua posição somente em 2010, foi no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006¹³ que se reconheceu a água como direito humano essencial e recomendou-se aos países a adoção de políticas de garantia de acesso à água limpa, por preço razoável ou acesso gratuito à população hipossuficiente (CARLI, 2013).

O direito à água, ou o direito de acesso à água, foi um grande passo para a proteção deste recurso porque, ao reconhecê-lo como direito, limita-se e norteia-se a ação dos governantes para a garantia de vida de sua população (ROSA; RODRIGUES, 2015).

Verifica-se, portanto, que o acesso à água foi elevado ao *status* de direito fundamental como mecanismo para a garantia a uma vida digna. Entretanto, é notório que esta característica dos recursos hídricos deve coexistir com outro de seu aspecto não menos importante na conjuntura global: o seu valor econômico.

2.3 Os usos múltiplos e a importância econômica da água

¹² Reconhece o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos (tradução livre).

¹³ O relatório de 2006 é intitulado “A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água” e foi elaborado por meio por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Inicialmente, demonstrou-se neste trabalho que a importância da água compreende desde a sua essencialidade para a manutenção da vida em seu aspecto biológico até o fato de existir uma forte ligação do recurso natural com a cultura e o processo civilizatório de muitos povos.

Certo é que, além dos motivos já expostos, a relevância do recurso natural pode ser extraída dos diversos usos possíveis do bem ambiental, dentre os quais a utilização como insumo de produção e meio de escoamento de produtos, o que demonstra nitidamente uma nova importância a ser destacada: a importância econômica.

No Brasil, a Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 04/2000 prevê em seu art. 2º, inciso XXIX, que o uso dos recursos hídricos consiste em “toda atividade que altere as condições qualitativas e quantitativas, bem como o regime das águas superficiais ou subterrâneas, ou que interfiram em outros tipos de usos”. (BRASIL, 2000)

A Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos destaca os chamados usos múltiplos, os quais devem ser promovidos por meio da gestão de tais recursos¹⁴. Os usos dividem-se em usos consuntivos e não consuntivos.

Dourado Júnior (2014) define usos consuntivos como “aqueles em que existe certa perda entre o que é derivado e o que retorna ao curso normal” ao passo que usos não consuntivos seriam “aqueles em que a perda de água é quase nenhuma, ou seja, que o balanço hídrico é quase perfeito” (DOURADO JÚNIOR, 2014, p. 33-34).

No relatório elaborado pela Agência Nacional das Águas, denominado “Demandas e Usos Múltiplos”, a partir da referida classificação, são indicados alguns exemplos de usos:

Dentre os usos não consuntivos, os mais importantes são a geração hidrelétrica, a navegação, a pesca/aquicultura, a proteção da vida aquática e o turismo/recreação. Os principais usos consuntivos são os de abastecimento de água para uso humano (urbano e rural), para dessedentação animal, para uso industrial e para irrigação (ANA, 2013, p. 2).

O presente estudo não tem o condão de esgotar todos os possíveis usos da água, mas apenas destacar aqueles que se entende como os principais.

¹⁴ Art. 1º, inciso VI, da Lei 9.433/97.

Por certo que uma das mais conhecidas formas de utilização da água é a destinada ao consumo doméstico o que, ao contrário da importância econômica acima destacada, reforça o *status* de direito fundamental do bem, razão pela qual esse é considerado um uso prioritário¹⁵.

O acesso ao recurso para fins de consumo humano decorre, em especial, do abastecimento público de água, que tem como fonte os mananciais superficiais, como rios ou lagos, e os mananciais subterrâneos, os aquíferos, e engloba tanto o abastecimento urbano quanto o rural.

A necessidade de observância de padrões de qualidade da água decorre da essencialidade do recurso para manutenção da vida, bem como da íntima ligação desta qualidade com a garantia de saúde humana. As exigências de padrões de qualidade passam do tratamento prévio em Estações de Tratamento de Água (ETA) ao tratamento dos efluentes lançados em redes de esgoto por meio de Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) (DOURADO JÚNIOR, 2014).

A garantia de fornecimento de água de qualidade e o tratamento do esgoto são questões de saneamento básico¹⁶. Granziera (2014) destaca que o abastecimento público por meio da canalização é um indicador de desenvolvimento de um país.

A ONU, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), elabora a cada dois anos um relatório voltado à análise de aspectos que refletem o desenvolvimento humano. O relatório de 2006, intitulado “A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água” (ONU, 2006), demonstra exatamente esta relação entre a qualidade da água, o saneamento básico e desenvolvimento.

A água potável e o saneamento constituem alguns dos motores mais poderosos do desenvolvimento humano. Alargam a oportunidade, aumentam a dignidade e ajudam a criar um ciclo virtuoso de melhoria da saúde e de crescimento da riqueza[...]
 Não ter acesso à água e ao saneamento é um eufemismo delicado para uma forma de privação que ameaça à vida, destrói a oportunidade e diminui a dignidade humana. Não ter acesso à água e ao saneamento significa que as pessoas recorrem a fossas, rios e lagos públicos com excrementos humanos ou animais. Significa também não ter água suficiente para satisfazer até as necessidades humanas mais básicas. (ONU, 2006, p. 13/14)

Diante dessa realidade, o referido relatório aponta que a falta de saneamento é a segunda maior causa da mortalidade infantil no mundo, atingindo anualmente cerca de 1,8

¹⁵ A Lei 9.433/97, em seu art. 1º, inciso III, assim dispõe: “em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais”.

¹⁶ Lei de Diretrizes Básicas para saneamento básico (Lei 11.445/07).

milhões de crianças¹⁷, demonstrando, com isso, a necessidade de uma série de medidas, incluindo políticas públicas que visem promover a melhor qualidade da água e o saneamento básico como garantias à saúde humana e, ainda, uma vida digna.

Em que pese a importância do abastecimento público de água para garantia do direito a uma vida digna, o referido uso corresponde a apenas 10% do total (GRANZIERA, 2014), havendo diversas outras atividades que se beneficiam da utilização deste bem.

Outra modalidade de uso dos recursos hídricos é o abastecimento industrial, isto é, a utilização da água para atendimento às demandas das indústrias. Neste caso, pode a água ser um insumo de produção, como é o caso da indústria de bebidas, ou ainda, pode ser utilizada para resfriamento de máquinas, diluição de efluentes, geração de calor (energia hidráulica), dentre outros. Acerca da utilização da água no processo industrial, Fachin e Silva (2011) ressaltam:

Com relação ao setor industrial, a água é considerada um recurso estratégico, visto que, em quase todas as fases do processo de criação de certo produto, utiliza-se água, seja para resfriar máquinas, seja como matéria prima para o resultado final do processo. Em ambos os casos, a água utilizada é chamada de “água virtual” (FACHIN; SILVA, 2011, p. 14-15).

A expressão água virtual foi primeiramente utilizada pelo pesquisador inglês John Anthony Allan, por volta de 1993, quando, a partir de estudos realizados no Oriente Médio, demonstrou que pode ser menos impactante para o meio ambiente a importação de produtos industrializados ou *in natura*, em comparação à utilização da água escassa no processo de produção de tal produto (CARLI, 2013). Assim, a chamada “tese de importação da água virtual” (CARLI, 2013, p. 74) leva em consideração a quantidade de água utilizada em todo o processo de fabricação de um produto, bem como a disponibilidade do recurso natural na região em questão, e analisa os benefícios da importação como mecanismo de preservação da disponibilidade de água.

O grande problema que se pode notar da utilização da água para fins de abastecimento industrial é a poluição. Nem sempre a água que é devolvida ao ambiente passa

¹⁷ O último Relatório do Desenvolvimento Humano, realizado em 2014, indica o Brasil como 79º no ranking de classificação de IDH.

por um eficiente processo de tratamento, negligenciando-se a observância de padrões de qualidade estabelecidos pelo ordenamento jurídico¹⁸.

A irrigação, muito utilizada em regiões áridas ou semiáridas, é exemplo de outra modalidade de uso da água de significativa importância para muitas atividades, tais como a agricultura que, por sua vez, é uma atividade que implica em grande consumo de água, sendo, em determinadas situações, responsável por problemas de escassez em certas regiões em razão do descaso e da falta de tecnologia adequada para explorar o recurso, sem que maiores problemas ambientais sejam instaurados.

A Lei nº 8.171/91, que trata da política agrícola brasileira, dispõe que a proteção ao meio ambiente mediante a utilização racional dos recursos naturais e a estimulação da recuperação dos mesmos são alguns dos seus objetivos.¹⁹

Outra atividade que merece destaque pela utilização de recursos hídricos é a pecuária, em especial, para fins de dessedentação de animais. Essa finalidade, é apontada pela Lei nº 9.433/97 como de uso prioritário, ao lado do consumo humano²⁰.

No Brasil, o uso de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica é bastante difundido. As usinas hidroelétricas, apesar de promoverem um uso não consuntivo da água, representam um significativo impacto ambiental, em razão do risco de extinção das espécies nativas, desestabilização do ecossistema, danos à fauna aquática, além dos prejuízos sociais e culturais em razão do reassentamento de pessoas (GRANZIERA, 2014).

O uso para a navegação fluvial, a pesca, a aquicultura, assim como a utilização para fins de recreação, são outros exemplos comuns de exploração da água e, assim como os demais, se realizados de forma irracional e sem controle, podem configurar outros sérios danos à saúde humana e ao meio ambiente como um todo.

Pelo exposto anteriormente, observa-se que o bem ambiental passa ao *status* de bem econômico, na medida em que é reconhecidamente um insumo para a fabricação de inúmeros produtos, assim como essencial a diversas atividades econômicas como a navegação, seja recreativa ou como meio de transporte de mercadorias, a pecuária e a agricultura.

Observa-se, ainda, que considerar um bem ambiental como um bem econômico traz sérias repercussões. A ideia de bem econômico surge exatamente da junção do meio ambiente com a economia. Os bens disponíveis na natureza, ao serem utilizados na cadeia de produção,

¹⁸ A Resolução nº 357/05 do CONAMA, aponta que as águas doces, salobras e salinas são classificadas, segundo a qualidade requerida para os seus usos preponderantes, em treze classes de qualidade, sendo que as águas de melhor qualidade podem ser aproveitadas em usos menos exigentes. Já o enquadramento das águas subterrâneas é definido pela Resolução nº 396/08 do CONAMA.

¹⁹ Art. 3º, inciso IV, da Lei 8.171/91.

²⁰ Art. 1º, inciso III, da Lei 9.433/97.

tornando-se produtos, passam a ser dotados de valor econômico. Esta relação é inevitável, como bem pondera Derani (2008) ao reconhecer que “a natureza é o primeiro valor da economia, é a primeira apropriação de qualquer transformação” (DERANI, 2008, p. 101).

Essa interdependência entre economia e meio ambiente acaba sendo problemática se não for elevada em consideração a escassez ou a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais:

O antagonismo gerado entre ecologia e economia, que especificamente hoje é possível de ser identificado, pode ser formulado do seguinte modo: ecologia está assentada numa descrição de tempo e espaço, e os processos de transformação de matéria-prima são exercidos sobre um conjunto finito. A economia, ou melhor, o modo de produção moderno, não leva em consideração tempo e espaço, tomando os recursos naturais como infinitos e inesgotáveis, justificando a necessidade de um contínuo crescimento, que se revela por uma geração constante de valor-início e finalidade de toda a produção (DERANI, 2008, p. 101).

Logo, o esgotamento de um recurso terá implicações não só para determinado ecossistema, mas ainda trará prejuízos econômicos para inúmeras atividades, sendo que, no caso específico dos recursos hídricos, o seu esgotamento geraria repercussões catastróficas.

Fato é que muito embora exista uma destinação do recurso natural para atividades econômicas, não se pode afastar a ideia de que, antes de tudo, o acesso à água é universal, isto é, deve ser garantido a todos, dada a sua essencialidade à vida. Logo, a exploração do bem para fins de atividade econômica é possível para que sejam efetivados os múltiplos usos da água, mas que deve ocorrer de forma racional, observadas as prioridades estabelecidas pelo Estado de forma a promover-se o mínimo de acesso para consumo humano e, conseqüentemente, garantindo-se a promoção de uma vida digna.

O equilíbrio objetivado pelo modelo de desenvolvimento sustentável hoje preconizado demanda controle e fiscalização da exploração dos recursos naturais, como meio para o não esgotamento do bem, ou seja, a sua utilização racional. Um dos mecanismos para a promoção deste equilíbrio é a gestão dos recursos naturais, cujo conceito e desdobramento serão objeto de melhor análise nos próximos capítulos.

Em uma tentativa de unir todas as nuances da importância da água e, conseqüentemente, promover de forma racional os diversos usos narrados, a Lei 9.433/97 em seu art. 1º estabelece como fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, a saber:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (BRASIL, 1997)

O valor econômico da água é apontado como um dos fundamentos para a realização de políticas públicas voltadas à proteção e preservação dos recursos hídricos no Brasil, merecendo melhor análise por ser um elo essencial para gestão do bem, considerando-se sua natureza de bem ambiental assim como sua importância econômica.

2.4 O valor econômico da água como fundamento para o equilíbrio

O Princípio 4 da Declaração de Dublin exalta, expressamente, que a água “deve ser reconhecida como um bem econômico”²¹ sendo este um mecanismo importante para que se atinja o seu uso racional, possibilitando, com isso, a conservação e proteção dos recursos. Muito embora reconheça o valor econômico da água, o referido princípio dispõe que é um direito de todos os seres humanos o acesso ao abastecimento e ao saneamento a custos razoáveis.

Granziera (2014) afirma que é o caráter escasso do recurso hídrico que o torna um bem, dotado de valor econômico. No mesmo sentido, Almeida Júnior (2012) justifica o caráter econômico do recurso natural pelo fato de ser a água um bem cuja procura supera a sua disponibilidade.

A lógica adotada na Declaração de Dublin e afirmada pelos autores mencionados, se pauta exatamente na questão da escassez: enquanto o bem era tido como infinito e disponível, ocorreram desperdícios e degradação ao meio ambiente. Ao se reconhecer a escassez do recurso hídrico, considerando-se que a demanda segue uma linha crescente, torna-se preciso

²¹ “Princípio Nº4 - A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico” (DECLARAÇÃO DE DUBLIN, 1992).

atribuir um valor a ele, de forma a se equilibrar a relação procura/disponibilidade mediante um consumo racional.

Observa-se que o Código das Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), já previa que o uso comum das águas poderia ser “gratuito ou retribuído”, de forma a se buscar uma contraprestação pela utilização das chamadas águas públicas²².

A cobrança pelo uso da água é um instrumento econômico de gestão de recursos hídricos cuja análise mais detalhada ocorrerá em momento oportuno. Por ora, salienta-se que tal instrumento parte da ideia de se buscar uma contraprestação, sendo um mecanismo que se propõe “internalizar” os custos ambientais²³ por aqueles que se aproveitam de um recurso natural (MILARÉ, 2014, p. 942).

Um possível risco de se valorar o recurso é a sua “privatização” quando as leis de mercado regulariam o preço da água, tornando-a um bem acessível apenas a uma classe de maior poder aquisitivo (RAMPAZZO, 2007, p. 16). Acerca deste risco, Almeida Junior (2012) apresenta duas principais teorias de gestão ambiental: uma de cunho liberal, que defende que o sistema deve funcionar sem intervenção o Estado e outra, de caráter conservacionista, mais adotada pelos países de tradição romano-germânica, que preconiza uma atuação mais presente do ente estatal.

Uma é liberal e defende que o importante é estabelecer direitos de cada agente, deixando o sistema funcionar sem a intervenção do Estado, através do pagamento direto de compensações entre os agentes envolvidos. O princípio do poluidor-pagador, por exemplo, vai ao encontro dos métodos econômicos ou indiretos para influenciar os agentes econômicos a uma utilização otimizada, enquadrando-se na perspectiva de atuação do Estado no ambiente. Contudo, a teoria mais conservadora analisa profundamente o problema das externalidades e defende um papel do Estado nesta matéria. (ALMEIDA JUNIOR, 2012, p. 17)

Logo, se o mercado for responsável por definir livremente o preço da água, o recurso não se tornará acessível a todos, violando um princípio fundamental já tratado: o do acesso universal. Portanto, cabe ao Estado promover o controle e a fiscalização da exploração econômica dos recursos naturais, de forma a propiciar o uso racional e preservar tais recursos para as futuras gerações.

²² Ao tratar do aproveitamento das águas públicas, o art. 36, § 2º, do Código das Águas: “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem”.

²³ Custos ambientais são “o preço a pagar em impactos no meio ambiente resultantes de cada estratégia escolhida para a utilização dos recursos naturais” (ALMEIDA JÚNIOR, 2012, p. 15). Assim, as consequências de determinada atividade ou empreendimento para o meio ambiente são computadas para fins de análise dos custos ambientais.

Especificamente quanto à água, o controle de sua exploração se faz necessário para garantir os usos prioritários, dentre eles para o consumo humano, e, assim, efetivar o direito de acesso. Observa-se que a valoração do bem ambiental pode ser um importante instrumento para auxiliar no uso racional, equilibrando a relação da água como direito fundamental e como recurso econômico, cabendo, porém, ao Estado, juntamente com a participação dos envolvidos diretos, atuar de forma presente para evitar abusos.

Sendo assim, a gestão dos recursos hídricos mostra-se essencial à preservação da água na medida em que define prioridades, elabora planos e metas, bem como utiliza de instrumentos legais que se pautam na necessidade de uma exploração consciente e planejada do meio ambiente, de forma a não se esgotarem os recursos essenciais à vida.

Este modelo de exploração consciente permitirá que se almeje a chamada sustentabilidade, conceito que evoluiu com o passar dos anos, abrangendo, atualmente, dimensões amplas, que não apenas a ambiental e a econômica, como passa-se a expor.

3 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA

Abordou-se anteriormente que a utilização racional dos recursos naturais, em especial das águas, é atitude essencial para a promoção do chamado desenvolvimento sustentável, sendo, pois, mecanismo de equalização da variável entre direito fundamental e bem econômico.

Entretanto, o conceito de desenvolvimento sustentável não é tão óbvio quanto possa parecer, merecendo, pois, uma averiguação de sua evolução com o passar dos tempos. Certo é que, apesar das distintas concepções que se possa ter acerca de tal conceito, torna-se indiscutível que ele surge da necessidade de mudança.

A natureza sempre foi utilizada pela humanidade para suprir interesses próprios, sem que esta percebesse o alcance nocivo de algumas de suas ações. Porém, com o passar dos anos, notou-se a impossibilidade da manutenção dos padrões de comportamento essencialmente pautados no consumo exagerado e na busca crescente pela industrialização.

Compreender a causa motivadora da mudança de posicionamento da sociedade diante da exploração de recursos naturais é igualmente compreender as causas que a levaram a destruir o meio ambiente. Beck (2011) ilustra esta ideia ao afirmar que o “processo de modernização se tornou *reflexivo*, convertendo-se a si mesmo em tema e problema” (BECK, 2011, p. 24).

O interesse em proteger o planeta surgiu da preocupação de como ele poderia ser destruído pela ação humana, isto é, nasceu no momento em que se tomou consciência da dimensão de até onde poderia ir a busca do homem pelo chamado desenvolvimento.

Oliveira (2012) aponta alguns marcos históricos que contribuíram para a mudança de perspectiva da humanidade, dentre eles, as bombas de Hiroshima e Nagasaki, em 1945. Estes fatos, para o referido autor, teriam sido a gênese da preocupação ambiental mundial, na medida em que demonstraram que o homem estava sujeito a ameaçar sua própria sobrevivência, em uma escala planetária, prejudicando até mesmo gerações futuras, que sofreriam com as consequências de uma bomba nuclear.

Os questionamentos das consequências ambientais decorrentes da busca pelo progresso econômico e tecnológico foram os motivadores para se vislumbrar, ao longo dos tempos, a construção de um modelo de desenvolvimento que promovesse uma exploração

racional dos recursos naturais, sendo a expressão “desenvolvimento sustentável” consagrada como representativa deste modelo.

Tal expressão passou por um processo de construção e foi propagada pelo relatório Brundtland como aquele padrão de desenvolvimento que satisfaz as necessidades da presente geração, sem comprometer as possibilidades de satisfação das necessidades das gerações futuras.

Todavia, muito embora pareça claro o conceito apresentado, considerada a sua amplitude permanecem dúvidas quanto ao seu alcance, havendo, para muitos, o risco de esvaziamento do conceito ao não serem definidas suas possíveis dimensões.

Esse termo transita pelos mais diversos círculos e grupos sociais, desde as organizações não-governamentais até as de pesquisa, com notável e estranho consenso, como se fosse uma palavra mágica ou um fetiche. Uma análise mais aprofundada revela uma falta de consenso, não somente quanto ao adjetivo “sustentável”, como também, quanto ao desgastado conceito de “desenvolvimento” (DIEGUES, 1992, p.22)²⁴.

Diante disso, na tentativa de se construir um modelo que abarcasse não só o crescimento econômico, mas igualmente outras necessidades para a promoção de uma vida digna, apresentou-se a teoria da sustentabilidade pluridimensional ou multidimensional, defendida no Brasil por autores como Juarez Freitas (2012).

Essa teoria preconiza a sustentabilidade como um princípio constitucional de caráter vinculante que deve orientar a ação do Estado e dos cidadãos, devendo ser interpretada a partir de um viés, não só econômico e ambiental, mas ainda baseada em aspectos sociais, éticos e jurídico-políticos, o que será abordado ainda neste capítulo.

A participação da sociedade é essencial para concretizar todas as dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável, eis que permite que os próprios cidadãos intervenham para definir como deverá se dar a exploração do meio ambiente de forma a permitir a sua preservação paralelamente ao crescimento econômico e social de um povo.

Ao se conceder voz aos cidadãos é possível identificar as particularidades de cada grupo social, facilitando a elaboração das leis necessárias e a promoção das políticas públicas concretizadoras do vislumbrado novo modelo de desenvolvimento, que poderá não ser igual para todos os povos.

²⁴ Diegues apontou suas críticas ao conceito de desenvolvimento sustentável em 1992, às vésperas da realização da ECO 92, não havendo nos dias de hoje, infelizmente, muitos avanços quanto às críticas a tal conceito.

O presente tema, contextualizado na abordagem nuclear deste trabalho, permite observar como a gestão participativa dos recursos hídricos é extremamente importante para, de fato, enquadrar os atos de gestão dentro dos limites da sustentabilidade, proporcionando, assim, a efetiva garantia de condições para a fruição de uma vida digna, em sua concepção mais ampla.

Para tanto, será inicialmente observada toda a evolução do conceito do desenvolvimento sustentável, passando pela análise das suas possíveis dimensões, para então ser verificado o papel da gestão hídrica participativa para a concretização da sustentabilidade, a partir da ótica da multidimensionalidade.

3.1 A sustentabilidade na era pré-Estocolmo

Como dito, a necessidade de se associar o desenvolvimento, pilar do mundo capitalista, à ideia de preservação do meio ambiente cresceu paulatinamente, na medida em que a sociedade começou a sentir e a refletir sobre os prejuízos decorrentes do crescimento pautado no consumismo exacerbado.

Nos termos já explanados, a utilização de recursos naturais pelo homem sempre existiu, não sendo igualmente atual a preocupação quanto a esta exploração:

A conjuntura em que se dá a problemática ambiental pela qual passa as mais diversas nações, não é um mal essencialmente da sociedade contemporânea. Esse fenômeno data de sociedades distantes, claro que dentro de outras configurações e estruturas de organização plausíveis à época. Não é um problema dessa sociedade, porém tem se agravado em muito nesses últimos anos [...] (COUTO; SILVA, 2014, p. 43)

Oliveira (2012) desperta a atenção para o fato de que desde a Idade Média já havia registros de danos ambientais, destacando-se protestos pela destruição de florestas na Europa no Séc. XIII até a edição da primeira lei antipoluição do mundo, na Inglaterra, em 1338²⁵.

Muito embora não seja recente a reação popular diante da exploração ambiental, no Pós-Guerra, com a constatação da extensão das ações humanas em níveis globais, a construção de movimentos ambientalistas começou a emergir. Após as duas grandes guerras

²⁵ Esta lei tratava da poluição dos rios e do ar na Inglaterra, sendo impostas multas em a quem incorresse nas hipóteses nela previstas. (OLIVEIRA, 2012).

mundiais, o mundo foi marcado por um amplo desenvolvimento econômico dos países centrais, em especial os Estados Unidos, desenvolvimento este pautado na ideia de acumulação de riquezas e avanço tecnológico (OLIVEIRA, 2012).

Desde Adam Smith, no Séc. XVIII, a riqueza material é utilizada como indicador do potencial produtivo das nações, sendo o conhecimento técnico-produtivo, em especial a industrialização, a mola propulsora desse modelo de progresso (DIEGUES, 1992).

A noção de industrialização, como algo essencial para a promoção do desenvolvimento econômico, é “vendida” aos países periféricos como um modelo a ser seguido, além de ser colocada como condição para o progresso. Ocorre que essa industrialização se deu mediante expressivo aumento na exploração de recursos naturais, o que, para Diegues (1992), até meados dos anos 60, era tido como necessário e aceitável.

Porém, a concepção da industrialização como meio para se atingir o progresso começou a apresentar suas falhas. O aumento do consumo como consequência da industrialização não conseguiu resolver os problemas de escassez no mundo, notadamente nos países menos desenvolvidos, sendo apontado por Milaré (2014), como, na verdade, algo que acentuou as diferenças entre ricos e pobres.

Ademais, uma grande pressão social começou a surgir na década de 1960, diante de grandes e catastróficos desastres ambientais.

Todas as tragédias ambientais decorrentes das atividades humanas, juntamente com as novas descobertas científicas sobre as ameaças aos recursos ambientais, são consideradas estopins da mobilização popular em defesa do meio ambiente ocorrida a partir da década de sessenta e marcam o início da conscientização do ser humano sobre a importância da preservação do meio ambiente nos tempos modernos. (THOMÉ, 2014, p. 42)

Naquela época, a sociedade começou a exigir de seus governantes a adoção de medidas que regulassem a degradação ambiental, já então compreendida como algo que ultrapassava as fronteiras das regiões onde os desastres ambientais ocorriam, alcançando dimensões globais.

Essa noção das consequências planetárias da degradação ambiental foi essencial para desencadear as posteriores conferências internacionais sobre o meio ambiente. Concluiu-se, então, que era preciso a união dos povos para se buscar soluções conjuntas, com objetivo de alterar o cenário de crise ambiental que se instalava.

Os riscos e ameaças da modernidade, como bem realçado por Beck (2011), na medida em que alcançam a todos, ultrapassam a divisão da sociedade em classes e passam a

ser globalizados, ocorrendo o que ele denomina de “efeito bumerangue”, pois, inevitavelmente, os efeitos da modernização alcançarão “aqueles que os produziram ou que lucraram com eles” (BECK, 2011, p. 43-44).

Dos movimentos ambientais que realçam a finitude dos recursos naturais e os reais alcances da degradação ambiental, portanto, emergem as vozes para a reunião das nações pela busca de uma análise crítica do então modelo de desenvolvimento.

Sob tais influências, mas ainda em um contexto de mundo bipolarizado, realizou-se em 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, marco da proteção ambiental internacional. Na Declaração decorrente daquela conferência foi preconizado como Princípio 1 a afirmação de que o homem “é portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras” (ONU, 1972), sendo ainda discorrido no Princípio 13:

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população (ONU, 1972).²⁶

Foram lançadas, assim, as bases para a busca da compatibilização do desenvolvimento e da preservação ambiental, sem contundo, ser expressamente utilizada a expressão desenvolvimento sustentável.

3.2 O Relatório Brundtland e suas contribuições

A ONU, criada em 1945²⁷, assumiu, no mundo pós-guerra, um importante papel de unir os povos em prol de objetivos comuns. Uma vez iniciado, no final da década de 1960, o movimento questionador do modelo de desenvolvimento adotado, a ONU passou a se consagrar como gestora de questões intrínsecas à problemática ambiental (OLIVEIRA, 2012).

²⁶ Texto em português disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em 8 fev 2016.

²⁷ A criação da ONU ocorreu durante a Conferência sobre Organização Internacional, mediante a elaboração de um tratado denominado Carta da ONU, assinado inicialmente por cinquenta países, conforme informações extraídas de sua página oficial. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em 28 de mar 2016.

Em 1983, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), presidida pela ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland (MACHADO, 2013), com a finalidade de promover estudos relacionados a possíveis soluções para questões ambientais e sociais, de forma a se buscar o pretendido novo modelo de desenvolvimento.

Quatro anos depois, apresentou-se o resultado das pesquisas realizadas pela Comissão, por meio de um relatório denominado *Nosso Futuro Comum*. O Relatório Brundtland, como ficou conhecido, é “composto de uma introdução – uma terra, um mundo; e três partes: preocupações comuns, problemas comuns e esforços comuns” (MACHADO, 2013, p. 77).

Nota-se que, até então, era comum a utilização de expressões como ecodesenvolvimento, mas a terminologia desenvolvimento sustentável foi primeiramente adotada em um trabalho que antecedeu o Relatório Brundtland, conhecido como *Estratégia de Conservação Mundial*, que surgiu de pesquisas realizadas pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) e a *World Wide Fund for Nature* (WWF) (OLIVEIRA, 2012)²⁸.

Assim, muito embora a expressão “desenvolvimento sustentável” já houvesse sido utilizada anteriormente, foi o “*Nosso Futuro Comum*” que definiu efetivamente as suas bases, entrelaçando este conceito com a ideia de desenvolvimento econômico. Observa-se, então, que:

[...] a satisfação das necessidades essenciais depende em parte que se consiga o crescimento potencial pleno, e o desenvolvimento sustentável exige claramente que haja crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não estão sendo atendidas (ONU, 1988, p. 47)²⁹

Nesse sentido, o referido documento discutiu a forma de exploração do meio ambiente, além de reafirmar a possibilidade desta exploração desde que se atentasse para os princípios da sustentabilidade, isto é, que se utilizasse dos recursos naturais de forma racional.

Entretanto, na tentativa de compatibilização do desenvolvimento sustentável com o crescimento econômico, reside o foco das críticas tecidas a este conceito. Diegues (1992) ressalta que não foram levadas em consideração as contradições internas dos países em desenvolvimento, os quais sempre se manteriam à margem do atendimento do

²⁸ Este trabalho foi solicitado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e foi apresentado no ano de 1980 (OLIVEIRA, 2012).

²⁹ Texto original disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em 4 abr 2015

desenvolvimento sustentável. O autor afirma, ainda, que o Relatório Brundtland “adota uma posição próxima à econômica neoclássica, para a qual os problemas ambientais são meras externalidades nos projetos em desenvolvimento” (DIEGUES, 1992, p. 28).

De fato, os países periféricos não dispõem do mesmo acesso à informação e tecnologia que possam propiciar um crescimento econômico de forma sustentável, mas, apesar disso, estão sujeitos às mesmas imposições que os países desenvolvidos, mantendo-se, portanto, as diferenças entre países ricos e pobres.

Portanto, o novo padrão de desenvolvimento evolui no sentido de se atentar para a necessidade de uso racional dos recursos, mas, em nenhum momento, questionou a concepção de desenvolvimento voltado para o consumo excessivo e acumulação de riquezas:

A concepção de desenvolvimento sustentável significou o encontro dos pressupostos econômicos dominantes e a problemática ambiental sob uma ordem geopolítica, sem que se questionasse o significado de desenvolvimento e seus matizes técnicos, políticos, econômicos e sociais. (OLIVEIRA, 2012, p.132)

Observa-se que, ao se impor esse novo padrão de exploração do meio ambiente sem, contudo, adequá-lo às realidades de cada país, fechando os olhos para a necessidade de criação de mecanismos de sustentabilidade acessíveis a todos, perdurou-se a dependência dos países pobres à tecnologia e aos investimentos dos países ricos, consolidando a forma de dominação capitalista já existente.

Oliveira (2012) chama a atenção ainda para o fato de o conceito de desenvolvimento sustentável preconizado pelo “Nosso Futuro Comum” não esclarecer pontos importantes, deixando lacunas estratégicas que acabam por propiciar uma amplitude que possibilita a manipulação do conceito para adequá-lo ao livre-mercado.

Logo, não se retira a importância dos avanços trazidos pelo Relatório Brundtland, porém, não há como não se reconhecer que alguns pontos importantes deixaram de ser analisados, como, repita-se, o questionamento do ideal capitalista de desenvolvimento, além do fato de sempre se aliar a sustentabilidade como algo necessário para o crescimento econômico.

Note-se que se disseminou, cada vez mais, a ideia de desenvolvimento atrelado ao aspecto econômico. Noção esta que precisou ser reconstruída, como será abordado a seguir.

3.3 Eco 92: a consagração

Analisou-se até aqui, a importância do Relatório Brundtland no sentido de pontuar questionamentos necessários e traçar uma agenda global para mudanças. Nesse sentido, Granziera (2014) ressalta que o referido relatório não se limitou às questões ambientais, mas discutiu ainda outros pontos, tais como a pobreza, os direitos humanos e o aumento populacional, relacionando-os à problemática ambiental.

Os problemas discutidos e apontados pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Relatório Brundtland definiram a pauta da Conferência do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como ECO-92 ou Rio-92.

A ECO-92 contou com a presença de representantes de 165 países, bem como de representantes de Organizações Não-Governamentais, em uma tentativa de unir esforços para criar níveis de cooperação que incentivassem o conceito de desenvolvimento sustentável (THOMÉ, 2014). Sendo este o foco central da Conferência, ela foi considerada a consagradora do novo modelo de desenvolvimento que visava harmonizá-lo à proteção ambiental.

Dentre os documentos elaborados no decorrer da Conferência Rio-92, destaca-se a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio) e a Agenda 21.

A Declaração do Rio, por sua vez, reafirma, em seus 27 princípios, alguns pontos já levantados na Declaração de Estocolmo, além do fato de traçar uma conexão entre pobreza mundial e degradação ambiental, realçando a necessidade de “providências sérias e permanentes no que se refere à cooperação, na busca de maior equilíbrio entre os Estados no campo de desenvolvimento sustentável” (GRANZIERA, 2014, p. 47).

Logo em seu Princípio 3, a Declaração³⁰ fortalece o conceito de desenvolvimento sustentável, já então propagado, qual seja, de um desenvolvimento que permita o atendimento às necessidades das presentes e futuras gerações. Trata-se do que muitos compreendem como Princípio da Solidariedade Intergeracional³¹, mediante o qual se defende uma proteção ampla

³⁰ Princípio 3 – “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

³¹ Milaré (2014) é um dos que defendem o Princípio da Solidariedade Intergeracional como um dos princípios específicos do Direito Ambiental.

da vida, inclusive das próximas gerações que sofrerão as consequências da atuação humana sobre o meio ambiente.

Em que pese a reafirmação de alguns princípios e conceitos de Estocolmo, especial atenção deve ser dada ao Princípio 12 da ECO-92, que dispõe:

Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional. (ONU, 1992, grifo nosso)³²

Note-se a expressa relação entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável contida na Declaração do Rio. Acrescente-se, a preocupação dos países quanto à utilização da política comercial como instrumento de discriminação ou dominação, devendo ser adotada uma posição consensual quanto às medidas de proteção ambiental.

Contrariamente ao caráter principiológico da Declaração do Rio, a Agenda 21, resultante da Cúpula da Terra, se propôs a ser um programa de ação para a concretização do novo padrão de desenvolvimento. Dentre os avanços trazidos por esse documento, ressaltam-se as ações para cooperação entre os povos, que acabaram por contribuir para que cada Nação criasse sua estrutura interna para proteção ambiental.

Segundo Milaré (2014), a Agenda 21 possui um caráter programático, sendo certo que sua obrigatoriedade advém da conversão de suas disposições em legislação nacional pelos países signatários.

No Capítulo 2, da Seção I, da Agenda 21 é possível verificar a preocupação com o desenvolvimento econômico dos países como meio para se concretizar o desenvolvimento sustentável. As políticas econômicas no plano nacional e internacional são apontadas como exigências sem as quais o desenvolvimento sustentável estará fadado ao fracasso, sendo essencial a manutenção de um ambiente econômico externo propício:

O processo de desenvolvimento não adquirirá impulso caso a economia mundial careça de dinamismo e estabilidade e esteja cercada de incertezas. Tampouco haverá impulso com os países em desenvolvimento sobrecarregados pelo endividamento

³² A Declaração do Rio encontra-se disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 9 jul 2015

externo, com financiamento insuficiente para o desenvolvimento, com obstáculos a restringir o acesso aos mercados e com a permanência dos preços dos produtos básicos e dos prazos comerciais dos países em desenvolvimento em depressão (ONU, 1992).³³

Para tanto, no Capítulo 3, da Seção I, do referido documento é ressaltada a necessidade de se combater a pobreza, devendo ser adotada pelos países uma estratégia que cuide simultaneamente dos problemas da pobreza, do desenvolvimento e do meio ambiente, levando-se em consideração questões sociais tais como: saúde, educação, direitos da mulher, instrumentos democráticos de participação, dentre outras.

Todavia, apesar de avançar na concepção de desenvolvimento sustentável ao se apontar preocupação com questões sociais, a Agenda 21, ainda assim, propõe a solução para tais questões pautando-se na ideia do desenvolvimento econômico.

Verifica-se, então, a consagração da expressão desenvolvimento sustentável na ECO-92 e os avanços trazidos, na medida em que foi possível criar um programa de ação com vistas a traçar ações concretas para a aplicabilidade do novo padrão de desenvolvimento. Ocorre que as conferências que sucederam a Eco-92 pouco avançaram.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo em 2002, apenas reforçou princípios e ações traçados em Estocolmo e no Rio de Janeiro. Igualmente, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio +20, somente ratificou ideias já difundidas, sem que qualquer avanço em termos de metas e exigibilidade dos compromissos firmados.

Constata-se que a concepção de desenvolvimento sustentável propagada no Relatório Brundtland e consagrada na ECO-92, pautada na ideia de desenvolvimento econômico aliado à preservação ambiental, permanece a mesma, não havendo avanços no que se refere a críticas e preocupações com questões distintas da questão econômica.

Mantém-se, portanto, a preocupação com a ampliação dos possíveis aspectos do conceito de desenvolvimento como forma de, efetivamente, se garantir a proteção à vida.

³³ Trecho extraído do item 2.2 do Capítulo 2 da Seção I da Agenda 21, disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em 15 de out 2015.

3.4 Dimensões do desenvolvimento sustentável: teoria de multidimensionalidade

De Estocolmo à Rio+20, percebe-se que o mundo passou a questionar a forma de se conciliar a ideia de desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente. Já foi ressaltada a necessidade dessa conciliação ter decorrido da apuração das graves consequências da exploração dos recursos naturais pelo homem.

O “Nosso Futuro Comum”, em 1987, relacionou a expressão “desenvolvimento sustentável” com a criação de um novo padrão de desenvolvimento, todavia, muito pautado para questões econômicas. Frisa-se que o relatório difundiu a ideia de que para se atingir o desenvolvimento sustentável é necessário que ocorra crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não estão sendo atendidas.

De certo, uma vez que o desenvolvimento sustentável é uma expressão de larga abrangência, várias são as interpretações cabíveis, assim como várias são as dimensões abarcadas por todo esse conceito.

Torna-se, portanto, indiscutível que o aspecto econômico se configura como um viés importante, quando se busca um novo padrão de desenvolvimento, especialmente em um sistema capitalista que o relaciona necessariamente a uma ideia de acumulação de riquezas.

A busca pela acumulação de riquezas é uma das grandes causas da crescente degradação ambiental, haja vista que a industrialização tem os recursos naturais como um de seus meios de produção. Diante disso, tem-se como essencial a busca por uma exploração racional do meio ambiente.

Assim, o processo de industrialização precisou abarcar os custos das consequências de exploração dos recursos naturais para o meio ambiente, surgindo a ideia de se internalizar as externalidades ambientais negativas³⁴:

Novos valores passaram a ser considerados, o que exigiu profundas mudanças na economia com a internalização das chamadas externalidades negativas. Externalidades são todas as consequências da atividade produtiva sobre terceiros. As externalidades ambientais constituem fatores que não integram os fatores de produção tradicionais, mas que acabam impactando negativamente o meio ambiente como o mau cheiro, o barulho, os resíduos sólidos e efluentes gerados pelo processo produtivo (SOUZA, 2010, p. 140-141).

³⁴ Conceito formulado por Pigou, em 1920, que posteriormente foi adequado à questão ambiental.

Portanto, percebe-se que a questão ambiental passou a ser limitadora da atividade econômica, como disposto pela Constituição Brasileira de 1988 em seu art. 170, inciso VI, pois concretizou a concepção de desenvolvimento sustentável, no que tange ao seu aspecto ou dimensão econômica.

Logo, não há como afastar a questão ambiental da questão econômica, mesmo porque, os danos ambientais acabam por gerar sérios impactos para os países, especialmente aqueles econômicos, advindos da reparação pelos danos ao meio ambiente e suas consequências para a vida e saúde humana.

O mexicano Garcia (2010) relaciona a crise econômica com a crise ambiental ao afirmar que *“la crisis ambiental nos llega acompañada de la crisis económica, de la crisis del ser y en pocas palabras cualquier crisis es evidencia de la crisis interna que tiene el hombre consigo mismo”*³⁵ (GARCIA, 2010, p. 107).

Contudo, os danos ambientais não trazem apenas consequências para a economia, assim como não decorrem apenas da atividade econômica. Desse modo, a concepção de um novo padrão de desenvolvimento não pode se voltar apenas para o critério econômico, devendo abarcar, também, as questões sociais e políticas envolvidas.

Uma das consequências decorrentes das tragédias ambientais que assolam o mundo é a situação dos refugiados ambientais, que influencia sobremaneira a adoção de políticas públicas pelos países que os recebem, sem contar o aspecto humano envolvido. Séguin (2010) trata da questão dos chamados refugiados ambientais³⁶ como uma questão de “(in)justiça ambiental” (SÉGUIN, 2010, p. 57-58), ressaltando, ainda que eles terminam por adquirir e desenvolver patologias pelos constrangimentos físicos, mentais e sociais a que se submetem.

Não há como se considerar um novo modelo de desenvolvimento dissociado de questões outras, tais como as questões sociais, o que já vem sendo expressamente reconhecido por alguns ordenamentos jurídicos, como se pode observar nas palavras de Gomes:

Y finalmente, el nuevo constitucionalismo que nace em Estocolmo com los derechos de incidencia colectiva haciendo especial hincapié, como disse el Dr. Daniel Sabsay – presidente ed la Fundación Ambiente y Recursos Naturales – em el derecho a una vida digna, com una calidad de vida apropiada y saludable para las generaciones

³⁵“A crise ambiental vem acompanhada pela crise econômica, a crise do ser e, em suma, qualquer crise é uma evidência da crise interna que tem o próprio homem” (tradução nossa).

³⁶ A expressão refugiados ambientais foi utilizada em 1985 por Essam El-Hinnawi, professor da Egyptian National Research Center, no Cairo, e se referia às pessoas que precisavam buscar novos locais para moradia, em seus países ou em outros, em razão de mudanças ambientais que tornaram suas vidas insustentáveis (SÉGUIN, 2010).

presentes y futuras. Com tres variables básicas: 1) Social, 2) Económica, 3) Ambiental³⁷ (GOMES, 2001, p. 123)

Segundo Thomé (2014), na França, a *Charte de l'environnement* de 2005 determina que as políticas públicas do governo francês promovam o desenvolvimento sustentável de forma que este se concilie com o meio ambiente, com o desenvolvimento econômico e com o progresso social. O referido autor ressalta ainda que, não havendo a presença destas três vertentes, não há que se como se referir ao desenvolvimento sustentável.

Todavia, alguns autores vão além do trinômio ambiental, econômico e social, apresentado novos caminhos a serem percorridos para se alcançar a sustentabilidade. O princípio da sustentabilidade molda e condiciona o desenvolvimento, não o contrário. Com base nesta máxima, Freitas (2012) desenvolve sua tese acerca da pluridimensionalidade ou sustentabilidade multidimensional.

Antes de se efetivamente adentrar no âmago da citada teoria, esclarece-se que doutrinadores como Machado (2013) defendem a diferenciação entre as expressões sustentabilidade e desenvolvimento sustentável:

Como se vê na conceituação de “sustentabilidade ambiental” não entra necessariamente a consideração do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos e sociais. O chamado “desenvolvimento sustentável” é uma visão que pode convergir ou divergir da percepção da sustentabilidade ambiental (MACHADO, 2013, p. 71).

Em linhas gerais, o que o autor denomina “sustentabilidade ambiental” funda-se nos efeitos da ação humana para o meio ambiente em um determinado tempo cronológico, assim como na perspectiva desses efeitos em relação ao futuro. Quando a política de desenvolvimento considerar as questões nas quais está baseada a sustentabilidade ambiental, harmonizando os interesses envolvidos, atingir ir-se-á o chamado desenvolvimento sustentável (MACHADO, 2013).

Milaré (2014) igualmente diferencia e enaltece a utilização da expressão sustentabilidade ao invés de desenvolvimento sustentável. Segundo seu posicionamento, um

³⁷ “E, finalmente, o novo constitucionalismo que nasce em Estocolmo com os direitos de incidência coletiva enfatiza, especialmente, como Dr. Daniel Sabsay disse - o presidente da Fundação Ambiente e Recursos Naturais - o direito à vida digna, qualidade de vida apropriada e saudável para as gerações presentes e futuras. Com três variáveis básicas: 1) Social, 2) Econômica, 3) Ambiental” (tradução nossa)

recurso natural é sustentável “na medida em que pode - ou deve - durar para atender às necessidades dos ecossistemas naturais e às demandas dos ecossistemas sociais (em particular nos processos de produção e consumo).” (MILARÉ, 2014, p. 71). Logo, desenvolvimento sustentável, seria um processo que se basearia na ideia de sustentabilidade para traçar as bases da busca pelo desenvolvimento econômico, social e político de uma nação.

Em que pesem as pertinentes diferenciações apresentadas, as dimensões abarcadas pela teoria de Freitas (2012), para fins da análise pretendida neste trabalho, serão consideradas não só para a percepção de sustentabilidade, mas se estenderão ao conceito de desenvolvimento sustentável, eis que o próprio doutrinador utiliza ambas as expressões³⁸.

De forma a retomar a teoria da multidimensionalidade observa-se que ela parte da premissa de que a sustentabilidade ultrapassa o trinômio ambiental, econômico e social, englobando outras duas dimensões³⁹: a ética e a jurídico-política. Se a sustentabilidade busca “assegurar condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras” (FREITAS, 2012, p. 50), deve ser multidimensional como a própria ideia de bem-estar, como pondera o autor.

Ao tratar de bem-estar, a teoria abarca todas as necessidades do homem e não somente as chamadas necessidades básicas, sendo que todas elas estão entrelaçadas, assim como as dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável. Logo, as diferentes dimensões da sustentabilidade estão diretamente relacionadas com as diferentes dimensões de bem-estar, de forma a se resguardar a sobrevivência digna dos seres, em todas as suas acepções.

Pela teoria da multidimensionalidade, a dimensão social da sustentabilidade está intimamente ligada à promoção da equidade intergeracional, mediante a garantia de direitos fundamentais sociais que possibilitem o pleno desenvolvimento humano de forma a perdurar as garantias para as gerações futuras; sejam elas direitos relacionados à educação, condições de trabalho, igualdade de gêneros ou mesmo políticas públicas positivas de inclusão (FREITAS, 2012).

³⁸ Em sua obra *Sustentabilidade: direito ao futuro*, Juarez Freitas aproxima ambas as expressões ao dispor que “o princípio do desenvolvimento sustentável (ou da sustentabilidade, como se prefere), levado a bom termo, introduz gradativa e plasticamente, na sociedade e na cultura, um *novo paradigma* [...]” (FREITAS, 2012, p. 31). Entretanto, a preferência pela utilização da “sustentabilidade” resta clara quando o autor aponta que é ela que deve condicionar e atribuir características ao desenvolvimento e não o contrário: “*prefere-se falar em sustentabilidade, em vez de desenvolvimentos sustentável*. Para acentuar que a Constituição quer que ela prepondere, determine, modele” (FREITAS, 2012, p. 54).

³⁹ O autor utiliza a expressão “dimensão” para traduzir os diversos sentidos abarcados pela expressão desenvolvimento sustentável.

Busca-se, pela dimensão social, um modelo que equalize e não exclua, que propicie condições favoráveis para a busca do atendimento das necessidades, pois, se assim não for, não se estaria atingindo plenamente a sustentabilidade pretendida. Para tanto, destaca-se a importância da participação da sociedade na definição e reivindicação de políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos sociais básicos.

Freitas (2012) não desconsidera a dimensão econômica e defende que é preciso haver um sopesamento dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades) da busca pelo acúmulo econômico. Assim, haverá sustentabilidade no desenvolvimento econômico quando houver planejamento a longo prazo e regulação da atividade econômica.

A partir de um planejamento econômico voltado à utilização racional dos recursos naturais torna-se possível promover o crescimento econômico e, conseqüentemente, auxiliar no combate à pobreza e a outros problemas sociais, contribuindo para a mudança comportamental da sociedade:

Por todos os ângulos, a sustentabilidade gera uma nova economia, com a reformulação de categorias e comportamentos, o surgimento de excepcionais oportunidades, a ultrapassagem do culto excessivo dos bens posicionais, o planejamento a longo prazo, sistema cometente de incentivos e a eficiência norteadas pela eficácia. (FREITAS, 2012, p. 66-67).

A dimensão ética, por sua vez, estaria relacionada à ideia de se agir de forma a promover um bem-estar universal para todos os seres vivos, não necessariamente limitado aos seres humanos, fugindo, pois, do antropocentrismo estrito, buscando o bem-estar universal.

Ora, a preservação dos recursos naturais para sustentação de condições para a vida no planeta somente é possível a partir de um padrão ético da sociedade pautado no dever de cooperação. Esta cooperação decorre de “ligação subjetiva e natural” (FREITAS, 2012, p. 60) entre os seres que devem se ajudar para criar condições para a continuidade da vida.

Verifica-se, assim que, a dimensão ética está intimamente ligada à dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, na medida em que os recursos deverão ser preservados como forma de garantia da vida, em todas as suas formas, entendendo-se o homem como um ser que integra a natureza e não como algo que se encontra acima dela.

Por fim, a dimensão jurídico-política extraída da teoria da multidimensionalidade envolve a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente por meio de tutela jurídica adequada à reparação ou prevenção, bem como por uma atuação do Estado, decorrente de um dever constitucional garantidor do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Assim sendo, tem-se como imperiosa a estruturação de um arcabouço político e jurídico voltado à efetiva proteção dos direitos fundamentais da sociedade, garantindo-se a observância das demais dimensões da sustentabilidade. Esse arcabouço deve ser composto de políticas públicas destinadas à prevenção de danos, bem como de normas jurídicas que responsabilizem todo e qualquer dano ao meio ambiente, inclusive os decorrentes da omissão do Poder Público.

Note-se, dessa forma, que o novo padrão de desenvolvimento que se propõe sustentável deve abarcar outros aspectos que não somente o econômico. Para se rotular uma determinada nação como sustentável, é preciso que seja garantido aos seus integrantes um pleno bem-estar, que envolva todas as necessidades humanas e dos demais seres, isto é, faz necessário que se busque a concretização de todas as dimensões apresentadas que, repita-se, estão entrelaçadas, sendo impossível a promoção de uma sem a garantia das demais.

Portanto, se o desenvolvimento sustentável não pode ser limitado à dimensão econômica, é importante repensar o próprio conceito capitalista de desenvolvimento, como algo que vai além do acúmulo de riqueza e crescimento do consumismo como meios de eliminação dos problemas de escassez.

Um meio ambiente equilibrado é, por si, um direito fundamental, sendo, ainda, uma condição para a concretização de outros direitos fundamentais.

Internamente, a Constituição brasileira de 1988 foi a primeira a apontar em seu art.170, VI, a preocupação com o meio ambiente como um princípio, inclusive, limitador da atividade econômica. Acrescente-se ainda o fato de que a Carta Magna, em seu artigo 225, ao reconhecer o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, realça a sua essencialidade à sadia qualidade de vida.

De fato, não há como se pensar em vida digna sem que as mínimas condições do ambiente existam. Os danos ambientais trazem efeitos diretos e indiretos para a vida. Não há vida digna se onde se vive há ar e rios poluídos, florestas desmatadas, cidades superaquecidas, alimentos contaminados.

Nessa esteira, torna-se impossível dissociar a proteção ao meio ambiente da proteção da vida:

É correto afirmar que o direito à vida condiciona todos os demais direitos, mas o acesso a esse direito de defesa está intimamente ligado ao meio ambiente, que deve ser protegido de riscos ambientais sérios à vida. O meio ambiente também deve ser protegido como direito de defesa da vida, ou melhor, como o local fundamental do desenvolvimento da personalidade humana (COSTA, 2013, p.121).

Um dos instrumentos atuais para a busca do equilíbrio ambiental, como visto, é o padrão sustentável de desenvolvimento, em que se estimula um uso racional e planejado dos recursos naturais, de forma a preservá-los para as presentes e futuras gerações.

Para tanto, se o que se pretende com a proteção ambiental é a proteção da própria vida, não se pode limitar o conceito de desenvolvimento sustentável. A concepção de desenvolvimento sustentável deve ir além da associação com o desenvolvimento econômico, uma vez que a dimensão econômica é apenas um dos possíveis matizes de tal conceito. Ao se limitar o conceito de desenvolvimento sustentável está-se, pois, igualmente limitando a garantia do direito à vida.

Esse mesmo entendimento é corroborado por Almeida e Engelmann:

Nesse sentido, o ambiente jurídico deve ser permeado pela adoção de uma concepção mais abrangente de desenvolvimento, lugar onde se possa sedimentar a ideia de um desenvolvimento sustentável e integral, cujas parcelas sociais, diferentemente do modelo econômico atual, cresçam em contingentes culturais, políticos, morais, etc. Esse aspecto de existir de forma sustentável e integralmente torna essa tentativa de conciliação das formas pelas quais se possa dizer que o desenvolvimento realmente existe. Assim, o desenvolvimento humano é um conceito pluridimensional cuja exigência também invoca um sentido mais abrangente. (ALMEIDA; ENGELMANN, 2010, p. 18)

Logo, com base nas concepções citadas, torna-se pertinente a análise crítica do próprio conceito de desenvolvimento hoje propagado, que difunde a necessidade de que um país seja desenvolvido e, para tanto, deve-se valer da tecnologia e do acesso à informação para buscar o acúmulo de riquezas, sob a falsa justificativa de que tal acúmulo propiciará a erradicação dos problemas mundiais de escassez. Esta é uma visão capitalista e neoliberal de desenvolvimento que não se volta ao atendimento de todas as necessidades do homem.

A ampliação do conceito de desenvolvimento sustentável necessita aprioristicamente da redefinição do próprio conceito de desenvolvimento, como dito, pois, “sem redefini-lo, a tendência é que o mesmo seja utilizado para ‘maquiar’ a estrutura calamitosa do sistema capitalista” (COUTO; SILVA, 2014, p. 50).

March (2012) chama a atenção para o fato de que a proteção ao meio ambiente se tornou um desafio para o capitalismo, mas, além disso, é igualmente uma oportunidade de negócio. Sob a justificativa de se atingir metas protecionistas, sistema capitalista tem criado instrumentos para lucrar com atual realidade de escassez.

Históricamente, el capitalismo ha dependido de los recursos naturales em tanto que materias primas para el funcionamiento y la expansión de los procesos industriales

y de urbanización. Entrado el siglo xxi, observamos como esferas de la naturaleza que estaban fuera del mercado son incorporadas en las lógicas de acumulación capitalista, principalmente a través del establecimiento de nuevos derechos de propiedad y de lógicas mercantiles. Ejemplos de esto los encontramos en la creación del mercado europeo de emisiones de dióxido de carbono, la creación de mercados del agua, la monetización de servicios ambientales o los derechos de propiedad sobre materiales genéticos (MARCH, 2012, p. 139) ⁴⁰.

Assim, o desafio da preservação ambiental tem se tornando fonte de lucro para os mais ricos, em detrimento da falta de estrutura e dificuldade financeira dos países periféricos em atingir metas estabelecidas em tratados ou acordos internacionais, retornando, com isso, ao problema já descrito de ampliação da dependência econômica.

Por todo o já narrado neste trabalho, quando se trata da promoção da preservação ambiental como mecanismo de garantia de uma vida digna, tem-se que é indiscutível a importância da preservação da água, fonte de sobrevivência, cidadania e geração de riqueza. Igualmente, destaca-se a necessidade do desenvolvimento e manutenção da cidadania ativa, para promoção da sustentabilidade (a partir da visão multidimensional) na gestão hídrica, o que, em momento oportuno, também será aqui demonstrado.

A aplicabilidade do modelo sustentável de desenvolvimento nas atividades, que pressupõe a utilização de recursos hídricos, é um dos principais objetivos da gestão hídrica moderna. A sustentabilidade e a gestão das águas estão intimamente relacionadas, pois “a manutenção das atividades humanas em geral com esse tipo de padrão de conduta em relação à água é compatível com as reais necessidades de cuidado, conservação e gestão” (Weyermüller, 2014, p. 307).

A efetiva análise da situação das águas em determinada região, aliada a um planejamento e definição de metas a partir das necessidades de uso, são meios para se buscar o almejado desenvolvimento sustentável quando se trata de recursos hídricos. Para tanto, o papel do Estado e da sociedade é de suma importância, sendo certo que o atual modelo de gestão passou por profundas transformações conforme será visto.

⁴⁰ Historicamente, o capitalismo tem dependido dos recursos naturais enquanto matérias-primas para o processo de operação e expansão industrial e de urbanização. No século XXI, observou-se esferas de natureza que estavam fora do mercado sendo incorporadas na lógica da acumulação capitalista, principalmente através do estabelecimento de novos direitos de propriedade e de lógicas mercantis. Pode-se encontrar exemplos disso na criação dos mercados europeus de emissões de dióxido de carbono, criação de mercados de água, o pagamento por serviços ambientais e do direito de propriedade sobre materiais genéticos (tradução livre).

4 GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A gestão hídrica passou por significativas mudanças, não só no Brasil, mas em diversas outras nações. Muitas destas mudanças decorreram da evolução da visão da sociedade acerca da água e sua importância.

Se antes a água era vista como um recurso finito e abundante, atualmente essa máxima já não prevalece. A escassez que compromete a disponibilidade e a qualidade do bem natural tornou real a necessidade do uso racional, sendo instrumentos essenciais, por meio da gestão, a regulação e a fiscalização por parte do Estado.

A gestão hídrica que proporcione o uso múltiplo das águas é apontada como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos⁴¹, sendo igualmente uma diretriz estabelecida pelo art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.433/97. A gestão hídrica está voltada a um universo mais amplo, o da gestão ambiental, cuja estrutura e fundamentos básicos foram definidos, em linhas gerais, pela Lei nº 6.938/81. Entretanto, observam-se lacunas na referida lei, relativas à nomenclatura “gestão”, assim como igualmente ocorre na lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Milaré (2014), ao conceituar gestão ambiental, assim define:

Esse conjunto orgânico de ações praticadas constitui um processo único, articulado, vez que elas não podem ser desconexas ou descoordenadas. Tal processo, complexo e cientificamente encadeado, vem a ser a Administração do Meio Ambiente ou, em termos apropriados à nomenclatura contemporânea, a Gestão Ambiental. *Administrar* e *gerir*, em última análise, são sinônimos. Não obstante, a “gestão” apresenta requisitos próprios que a tornam mais racional e científica do que uma simples “administração” ou condução de negócios empírica e rotineira (MILARÉ, 2014, p. 634).

Gestão é um conceito importante advindo de outras Ciências, tais como a Administração e a Economia. O economista Nunes (2006) assim conceitua:

Por outras palavras, cabe à gestão a otimização do funcionamento das organizações através da tomada de decisões racionais e fundamentadas na recolha e tratamento de dados e informação relevante e, por essa via, contribuir para o desenvolvimento e para a satisfação dos interesses de todos os seus colaboradores e proprietários e para

⁴¹ Art. 1º, inciso IV, da Lei nº 9.433/97.

a satisfação de necessidades da sociedade em geral ou de um grupo em particular (grifo original) (NUNES, 2006, p. 01).

Por diversas vezes o termo gestão é confundido com outros termos similares, como gerenciamento. Ribeiro e Amaral (2013) ressaltam que até o século XVIII a expressão gestão, assim como gerenciamento, não faziam parte da língua portuguesa, sendo ambas englobadas pelo verbo administrar. Desde que passaram a existir, essas expressões acabam sendo frequentemente usadas como sinônimas, eis que os dicionários de língua portuguesa as aproximaram de outras palavras como gerência e gerir. O Dicionário Aurélio define gestão como “gerência; administração” e gerenciamento como “ato ou efeito de gerenciar”⁴².

Entretanto, a Lei nº 12.305/10, de 2 de agosto de 2010, conhecida como a Lei de Resíduos Sólidos, dentre outras inovações conceituou e diferenciou gestão e gerenciamento, logicamente, dentro do contexto dos resíduos sólidos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável; (BRASIL, 2010).

Logo, teria o termo “gestão” um significado voltado a ações gerais de planejamento atribuídas aos entes federados, ao passo que o termo “gerenciamento” seria dotado de um caráter executivo, de responsabilidade dos geradores de resíduos, de forma direta ou indireta (RIBEIRO; AMARAL, 2013).

A Lei nº 9.433/97, assim como outros diplomas legais atinentes à proteção ambiental, ao não tratar da conceituação de gestão, faz persistir a lacuna apontada, podendo, por analogia, conduzir os intérpretes e doutrinadores ao uso dos conceitos da Lei nº 12.304/10 ou mesmo dos significados, já narrados, extraídos da Administração e da Economia.

⁴² Conceitos extraídos da versão online do dicionário disponível em <https://dicionariodoaurelio.com>. Acesso em 09 de maio de 2016.

Como visto, Milaré (2014), muito embora adote a segunda postura, diferencia gestão de gerenciamento ao dispor que gestão se ocupa de definir políticas e objetivos para a proteção ambiental a partir de métodos de planejamento, envolvendo tanto a esfera pública quanto a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, sendo, lado outro, o gerenciamento um sistema voltado à administração de interesses ambientais “em escala operacional e no âmbito de assuntos específicos” (MILARÉ, 2014, p. 638).

Quando se tem como enfoque a gestão hídrica, os conceitos de Milaré coadunam perfeitamente com os fundamentos, objetivos e diretrizes estabelecidos na Lei nº 9.433/97, eis que a proteção aos recursos hídricos proposta baseia-se em políticas públicas que propiciem o uso múltiplo das águas, conforme quantidades e qualidades apuradas, a partir de uma estrutura de planejamento que envolva os entes federados, a sociedade civil e os usuários das águas.

Pelo ordenamento jurídico brasileiro, tratando-se a água de um bem ambiental e, portanto, de bem uso comum de todos, cabe ao Poder Público e à coletividade exercerem sua defesa e proteção, sendo o modelo de gestão hídrica proposto pela Lei nº 9.433/97 decorrente dessa nova postura constitucional, uma vez que permite a gestão integrada dos entes federados, com previsão de uma participação mais efetiva e direta da sociedade.

Tal modelo de gestão denomina-se gestão participativa e vem sendo adotado por muitas nações, em especial, na Europa e na América Latina, como passa-se a expor.

4.1 O modelo de gestão europeu (França e Espanha)

A proteção ao meio ambiente, ao contrário do que poderia ser concluído por muitos, não é algo recente na história da humanidade. A preocupação com a preservação dos recursos naturais, em especial com a água, vem crescendo cada dia mais, dados os sérios problemas de escassez que assolam grande parte da população mundial.

A Europa foi uma das regiões pioneiras no desenvolvimento de legislações voltadas para a criação de um sistema de gestão para proteção das águas. Há relatos de que, em 1338, na Inglaterra, foi editada uma das primeiras leis antipoluição do mundo, que visava coibir a poluição dos rios e do ar diante dos sérios problemas ambientais que já atingiam a Europa desde o século XIII (GIMPEL, 1977).

Na medida em que foi sendo elaborado um arcabouço legislativo de proteção, definiu-se um modelo de gestão europeu que acabou por influenciar vários outros países,

incluindo o Brasil. Apontem-se os sistemas francês e espanhol de proteção das águas, que muito inovaram na gestão hídrica, sem que, contudo, afaste-se a importância dos modelos de gestão de outros países⁴³.

Inicialmente, destaca-se a análise do sistema francês, sendo facilmente detectáveis as influências exercidas no modelo adotado no Brasil. A França desde 1829 tem buscado criar mecanismos de proteção de suas águas, promovendo o controle do uso, com cominação de pena de multa ou mesmo prisão àqueles que poluem os recursos hídricos locais (ALMEIDA JÚNIOR, 2012).

Em 1964 foi editada a Lei das Águas francesa⁴⁴, que passou a instituir as bacias hidrográficas como unidades de gestão. A referida lei dividiu o território francês em seis bacias, sendo prevista, para cada uma delas, um Comitê e uma Agência de Águas, demonstrando, claramente, um modelo de gestão inovador eis que “um dos referenciais franceses para a gestão da água consiste em considerar os problemas no contexto da bacia hidrográfica e não de maneira setorial” (ALMEIDA JÚNIOR, 2012, p. 62).

Delimitarem-se, então, seis grandes bacias hidrográficas ou agrupamentos de bacias hidrográficas: quatro delas foram organizadas em torno dos quatro cursos d'água mais importantes (Loire, Rhône, Garonne, Seine); as duas outras abrangem zonas de baixa dimensão (curso d'água do norte da França) ou são cortadas por fronteiras (Rhin, Meuse). Para cada bacia, criou-se um Comitê e uma Agência financeira de bacia, renomeada, após 14 de novembro de 1991, como Agência de Água (MACHADO, 2003, p. 32).

Bacias hidrográficas, por sua vez, configuram o “espaço geográfico delimitado pelo respectivo divisor de águas cujo escoamento superficial converge para seu interior sendo captado pela rede de drenagem que lhe concerne” (ANA, 2015). Para cada Bacia, há um Comitê de Bacia tornando a gestão algo mais próximo da realidade de cada região.

Com composições mistas, os Comitês de Bacias introduziram o perfil participativo da população na gestão dos recursos hídricos, sendo 20% de seus membros representantes do Poder Público e os 80% restantes, formados por autoridades eleitas e uma parcela da população local. (ALMEIDA JÚNIOR, 2012).

⁴³ A Alemanha pode ser apontada como um outro exemplo de gestão hídrica eficiente. Tendo-se as bacias hidrográficas como unidades de gestão, foram criadas associações com “personalidade jurídica de sindicatos cooperativos” que se responsabilizam pelo controle da poluição dos rios alemães, tendo autonomia, inclusive, para planejar, controlar e operar estações de tratamento de águas, a partir das necessidades locais de cada bacia, minimizando os custos (ALMEIDA JÚNIOR, 2012, p. 65).

⁴⁴ Lei nº 64-1.245.

Contudo, a participação da população francesa na gestão de recursos hídricos não se dá apenas nos Comitês de Bacia, mas na composição de outros órgãos ou instituições envolvidas na causa das águas.

Esses usuários igualmente compõem a Comissão Nacional da Água e a Comissão Territorial. A primeira contribui para a definição do preço pelo uso da água, além de verificar a qualidade dos serviços públicos de abastecimento e saneamento. A Comissão Territorial, por sua vez, é responsável pelo desenvolvimento, monitoramento e implementação do SAGE⁴⁵ (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014).

Destaca-se, ainda, a existência de conselhos municipais denominados Conselhos Departamentais do Meio Ambiente e Riscos e de Tecnologia da Saúde, integrados pelos prefeitos, autoridades locais e representantes de associações envolvidas com questões ambientais (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014).

Em 1992, editou-se a nova Lei da Água⁴⁶, ampliando o sistema de 1964, tendo como algumas de suas inovações a previsão dos Planos-Diretores de Aproveitamento e de Gestão e os Planos de Aproveitamento e de Gestão das Águas. Os Planos-Diretores são elaborados pelos Comitês de Bacia e “fixam orientações fundamentais da gestão equilibrada do recurso hídricos” (MACHADO, 2003, p. 35), ao passo que o Plano de Aproveitamento contém objetivos mais específicos e bem determinados, alcançando um perímetro definido no Plano-Diretor.

Percebe-se, pois, que o sistema francês promove uma descentralização, na medida em que torna as bacias as unidades de gestão e define órgãos com autonomia para promover as ações necessárias, todos contando, de forma integrada, com a participação daqueles diretamente atingidos pelos impactos da utilização das águas.

A democratização da gestão de recursos naturais na França continua em evolução. Em 2005 foi elaborada a Carta Ambiental que consagra os Direitos Humanos e da Sociedade no Ambiente, definindo, dentre outras questões, que todos têm o direito de acesso a informações relativas ao meio ambiente, bem como o direito de participar da tomada de decisões que tenham impacto sobre a natureza (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014).

⁴⁵ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Sistema de Desenvolvimento e Gestão da Água)

⁴⁶ Lei n.º 93-3.

A referida Carta Ambiental reflete uma preocupação já tratada na Diretiva-Quadro de 2000, um documento elaborado após anos de discussão, que configura uma “espécie de Política Europeia de Recursos Hídricos” (OLIVEIRA; AMARANTE JUNIOR, 2006, p. 02).

A Diretiva-Quadro foi uma das grandes responsáveis por enaltecer a importância das bacias hidrográficas criando, ainda, “uma entidade maior” conhecida como “distrito hidrográfico”, que nada mais é do que uma área que envolve várias bacias hidrográficas (MACHADO, 2009, p.49). Assim, ampliou-se a área a ser gerida de forma integrada, abrangendo todas as nações diretamente relacionadas às bacias em questão.

O estabelecimento de diretrizes gerais e metas que norteiam a gestão hídrica na União Europeia é plenamente justificável, tendo em vista que diversos cursos d’água ultrapassam as fronteiras de mais de um país. Logo, resta clara a necessidade de se harmonizar a legislação dos países envolvidos, criando o que Oliveira e Amarante Júnior denominam por “política comunitária integrada no domínio das águas” (OLIVEIRA; AMARANTE JUNIOR, 2006, p. 11). Para tanto, a Diretiva-Quadro enaltece a necessidade de uma gestão transparente por parte de todos, com vistas à busca da elaboração de ações concretas que solucionem, para o bem do interesse comum e de forma integrada, as realidades constatadas.

Como exposto, a França não foi a única a avançar na proteção de seus recursos hídricos. A Espanha igualmente merece atenção no que se refere à preocupação com o a proteção de tais bens ambientais.

Oliveira (2008) atem-se ao fato de que um dos tribunais mais antigos em funcionamento é uma corte espanhola voltada para solução de questões hídricas, denominada Tribunal das Águas da Vega e de Valência⁴⁷, que surgiu há mais de mil anos, fruto de uma prática consuetudinária que fixou um procedimento próprio remoto à antiguidade que, desde então, soluciona conflitos envolvendo a temática da água.

Atualmente, este tribunal se mantém ativo, porém disciplinado por normas do ordenamento jurídico espanhol, em especial, a Lei das Águas, de 1985, que trata do funcionamento dos organismos de bacias hidrográficas, como explica o mesmo autor.

Muito embora persista dentre os doutrinadores espanhóis a discussão acerca da natureza jurídica do Tribunal da Valência, segundo Oliveira (2008) a maioria compreende ser um tribunal com jurisdição administrativa, não afastando a atuação da Justiça Comum.

⁴⁷ Este tem como nome original Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia.

Ele é composto por oito Juízes-Síndicos que atuam de forma colegiada. São pessoas que, apesar de não se qualificarem como juristas têm vasto conhecimento da legislação aplicável, contando com ajuda de peritos e outros *experts* (OLIVEIRA, 2008).

Nessa mesma esteira, tem-se que a Espanha, tal como a França, atua em consonância com a Diretiva-Quadro de 2000, promovendo a gestão integrada das águas, contando com a participação dos usuários em órgão encarregados de gerir os recursos hídricos locais. No exemplo espanhol observa-se que:

Foi estabelecido um modelo participativo em todas as empresas públicas municipais e em particular na Empresa Municipal de Córdoba. A participação é feita diretamente no Conselho de Administração, órgão executivo encarregado de adotar as decisões importantes sobre a gestão da empresa (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014, p. 284).

O Conselho de Administração realiza diversas consultas públicas, atraindo a população para participar das decisões a serem tomadas e executadas para a preservação das águas locais. A ideia, mais uma vez, é que o envolvimento da comunidade impeça a implantação de atividades que prejudiquem a qualidade dos recursos hídricos, levando-se em consideração a realidade de cada bacia, as “atividades econômicas, seus princípios e valores, sua cultura e cada um dos elementos de difícil mensuração” (OLIVEIRA; AMARANTE JÚNIOR, 2006, p. 28), que possam influenciar o caminho a ser traçado para a utilização do bem natural.

A tendência a uma gestão descentralizada e participativa não se dá apenas no continente europeu, sendo igualmente adotada por vários países latinos, dentre eles o Brasil.

4.2 Gestão Hídrica na América Latina

A América Latina vem se destacando por uma evolução bastante evidente de gestão ambiental, sendo por ora analisada especificamente a gestão hídrica de alguns países latinos.

Parte-se da gestão na Venezuela, que tem como marco regulatório a Lei nº 38.595, de 2 de janeiro de 2007 que, ao longo de seus dispositivos, esclarece que é papel do Estado promover a proteção dos recursos hídricos, devendo a população, por sua vez, participar

ativamente das ações que envolvam esta proteção⁴⁸ (DOURADO JÚNIOR, 2014). O modelo participativo fora, então, adotado pela Venezuela, que igualmente fundou-se em bacias hidrográficas para definir um sistema de gestão descentralizado, composto por distintos órgãos e entidades, cada qual com suas competências previamente definidas, voltadas ao papel de gerir de forma integrada os recursos situados em território venezuelano.

A participação popular, preconizada, é presente na composição de tais órgãos em entidades, sendo os Conselhos Comunitários de Águas o “elemento chave” deste modelo (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014, p. 288). Todavia, a presença dos cidadãos não se limita a tal entidade, como é possível se observar na estrutura institucional venezuelana:

Ministério do Poder Popular para o Ambiente (exerce a Autoridade Nacional das Águas); Conselho Nacional das Águas; Conselhos de Região Hidrográfica; Conselhos de Bacias Hidrográficas; Usuários Institucionais; Conselhos Comunitários, Mesas Técnicas e Comitês de Irrigação; Instituto Nacional de Povos Indígenas; Ministérios da Defesa; Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e Conselhos Locais de Planejamento Público (DOURADO JÚNIOR, 2014, p. 93).

A existência de entidades encarregadas da gestão hídrica contendo dentre seus membros representantes da sociedade civil e dos usuários das águas, está também presente em outros países latinos como Peru, Colômbia e Equador, muito embora em alguns destes a modernização da legislação voltada aos recursos hídricos tenha ocorrido tardiamente.

No caso peruano, Dourado Junior (2014) ressalta que apenas em 2009 o país “passou a figurar no rol dos países que possuem legislação avançada e efetiva no que se refere à gestão dos recursos hídricos” (DOURADO JÚNIOR, 2014, p.109). A legislação mencionada é a Lei nº 29.338 que, além de inovar diante do que previa a antiga Lei Geral das Águas de 1969, instituiu a possibilidade de participação da sociedade, a saber:

Artículo 4º- Administración de los recursos hídricos

4.1 La administración del agua y de sus bienes asociados la ejerce de manera exclusiva la Autoridad Nacional del Agua. Los gobiernos regionales y locales participan a través de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca y de

⁴⁸ Esta ideia democrática está tão arraigada à cultura venezuelana que o originário Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, criado em 1977, passou a ser denominado Ministério do Poder Popular para o Ambiente por meio da edição do Decreto nº 5.103 de 2007 (DOURADO JÚNIOR, 2014).

conformidad con sus respectivas leyes orgánicas. Asimismo, participan los usuarios organizados en la forma que señala la Ley y el Reglamento (PERU, 2010)⁴⁹

Artículo 16º.-Las organizaciones de usuarios de agua Las organizaciones de usuarios de agua agrarias y no agrarias son asociaciones civiles sin fines de lucro que se crean con la finalidad de participar en la gestión del uso sostenible de los recursos hídricos, en armonía con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y las disposiciones de la Autoridad Nacional del Agua. Tienen representatividad en el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Agua y en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca⁵⁰.

A experiência colombiana difere-se das demais, porque não há legislação hídrica específica. A gestão ambiental se funda nos preceitos da Constituição de 1991, que trata da proteção ao meio ambiente em 49 artigos, dispondo, inclusive, acerca da preservação dos recursos naturais (DOURADO JÚNIOR, 2014).

Em que pese não haver uma lei geral das águas, a estrutura institucional da gestão hídrica foi timidamente traçada por meio da Lei nº 99/93, que criou o Ministério do Meio Ambiente, o Conselho Nacional Ambiental e institutos de pesquisa, tais como o Instituto de Hidrologia, Meteorologia e Ciências Ambientais (IDEAM) e o Instituto de Pesquisas Marítimas e Costeiras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR), voltados à questão das águas.

O caráter democrático do modelo colombiano é verificado a partir da composição de entidades como o Conselho Nacional Ambiental que abarca representantes da sociedade. De mais a mais, os cidadãos colombianos, assim como as pessoas jurídicas, têm garantido o seu direito de intervir em procedimentos administrativos ambientais e de solicitar informações acerca da qualidade dos recursos naturais que lhes são acessíveis (DOURADO JÚNIOR, 2014).

Já o Equador, apresentou ao longo de sua história importantes avanços, mas, comparado aos seus países vizinhos, ainda deixa a desejar. Dourador Júnior (2014), ao narrar o processo de evolução da gestão hídrica equatoriana, salienta que esta, durante muito tempo,

⁴⁹ Artigo 4º- Gestão dos recursos hídricos

4.1 A administração da água e de seus bens associados é exercida exclusivamente pela Autoridade Nacional da Água. Os governos regionais e locais participam através dos Conselhos de Recursos Hídricos de Cuenca e em conformidade com as respectivas leis orgánicas. Os usuários também participam na forma prescrita a Lei e os Regulamentos (tradução livre).

⁵⁰ Artigo 16º. As organizações de usuários da água, organizações de usuários de águas agrárias e não agrárias, sem fins lucrativos, são associações sem fins lucrativos que foram com o objetivo de participarem na gestão do uso sustentável dos recursos hídricos em harmonia com Política e Estratégia Nacional de Recursos Hídricos e de acordo com disposições da Autoridade Nacional da Água. Têm representatividade no Conselho da Autoridade Nacional da Água e nos Conselhos Recursos Hídricos.

se manteve nas mãos dos proprietários das terras nas quais a água estava localizada, sem qualquer interveniência estatal.

Somente em 1972, salienta o referido autor, foi promulgada a Lei das Águas, ainda precária em matéria de gestão, mas enriquecida com dispositivos de outras legislações, tal qual a Lei de Gestão Ambiental⁵¹ que criou o sistema Descentralizado de Gestão Ambiental, vindo a ser substituído pelo vigente Código das Águas, elaborado em 05 de maio de 2004.

Este processo evolutivo culminou com um modelo de gestão descentralizado, com divisão de competências entre entidades especificamente criadas, munidas de instrumentos de gestão hídrica capazes de trazer ao Equador a modernização igualmente percebida em outros países latinos.

Entretanto, a crítica feita por Dourador Júnior (2014) ao sistema equatoriano, refere-se à precariedade da participação da população, uma vez que a concretização desse princípio democrático ocorre apenas na previsão de participação de “organizações de usuários na administração da tarifa cobrada para o uso da água para irrigação” ou mesmo na composição da “Junta Administradora de Água Potável” que detém o aproveitamento de um determinado curso d’água (DOURADO JÚNIOR, 2194, p. 155).

Por fim, a Bolívia, dentre os mencionados países, é o que apresenta um avanço bem mais discreto, visto que a Lei das Águas boliviana data de 1906, ou seja, está bastante ultrapassada, não contemplando sequer a moderna visão acerca dos recursos hídricos e sua importância.

Para autores como Dourado Júnior (2014), a Constituição boliviana de 2009 e o Decreto nº 29.894/09 indicam um modesto avanço na gestão hídrica, na medida em que criam o Ministério do Meio Ambiente e da Água.

No que tange à participação popular, não obstante a inexistência de uma legislação hídrica consistente, a presença dos cidadãos bolivianos na gestão ambiental é enaltecida pelo Decreto nº 24.176/95, em artigos, como o 27 que dispõe:

La Autoridad Ambiental Competente promoverá la participación ciudadana en la gestión ambiental, mediante campañas de difusión y educación vinculadas directa o indirectamente a la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente (BOLÍVIA, 1995)⁵².

⁵¹ Lei nº 37/1999.

⁵² A Autoridade Ambiental Competente promoverá a participação dos cidadãos na gestão ambiental por meio de campanhas de educação e direta ou indiretamente associadas à conservação dos recursos naturais e do ambiente (tradução livre).

Essa breve análise da gestão hídrica na América Latina não tem o condão de esgotar todas as entidades e órgãos existentes, tampouco abordar todos os instrumentos contidos nas legislações citadas. Todavia, tornou-se possível compreender que o modelo descentralizado e participativo vem sendo propagado por inúmeras regiões do planeta, dado o alerta quanto ao uso das águas e a necessidade de se promover um uso controlado e racional deste recurso.

A evolução do modelo adotado pelos países latinos é facilmente detectável a partir de uma verificação da legislação aplicável às águas no Brasil.

4.3 Evolução da Gestão Hídrica no Brasil

A proteção hídrica evoluiu no Brasil conforme ocorreu a evolução da proteção ao meio ambiente como um todo.

Na era moderna, vários foram os documentos que se voltaram à proteção dos recursos hídricos, muitos deles frutos das convenções internacionais sobre meio ambiente, iniciadas na década de 1970, destacando-se a Agenda 21, um dos documentos decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como ECO-92, que expressamente reconheceu a água como necessária à vida, cabendo à comunidade internacional assegurar a oferta de água a toda a população do planeta.

Igualmente fruto da ECO-92, a Carta Universal dos Direitos das Águas foi um grande marco, “por meio da qual foram traçados vários princípios que embasaram o ordenamento jurídico de vários países, incluindo o Brasil, no que se refere à fixação de uma política de gestão de recursos hídricos” (ROSA; RODRIGUES, 2015, p. 84).

Ainda, no plano internacional de proteção aos recursos hídricos, merece destaque o II Fórum Mundial da Água, realizado no ano de 2000, em Haia, tendo como uma de suas temáticas a discussão acerca da natureza da água, discussão essa que teve fim com a aprovação da Resolução nº 64/2010, que reconhece o acesso à água limpa como um direito humano fundamental.

Esta posição da ONU já vinha sendo traçada desde a divulgação do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006⁵³, em que se reconheceu a água como direito humano

⁵³ Relatório disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2006>. Acesso em 15 de ago 2015

essencial e recomendou-se aos Estados a adoção de políticas de garantia de acesso à água limpa, por preço razoável ou acesso gratuito à população hipossuficiente.

Percebe-se que, no plano interno, os Estados, com o passar do tempo, dadas as discussões em torno dos recursos hídricos e os novos tratados e documentos internacionalmente firmados, passaram a adequar seu ordenamento jurídico, de forma a criar um sistema de gestão voltado à proteção da água.

No Brasil, a legislação relativa à proteção e gestão dos recursos hídricos avançou sobremaneira nos últimos anos, sendo possível visualizar uma clara mudança no enfoque dado ao recurso natural que, de mero elemento utilizado como fonte de energia e meio de produção, passou a ser tratado como um direito fundamental, essencial à sadia qualidade de vida.

Por meio de uma breve análise da legislação brasileira, é possível verificar, ainda, que houve importante evolução ao que se refere à gestão dos recursos hídricos, em especial quanto aos atores envolvidos nesta gestão, não mais cabendo exclusivamente ao Estado o poder de gerir este recurso natural essencial.

O Código Civil de 1916 já disciplinava, em seus artigos 556 a 558, os conflitos de vizinhança que envolvessem as águas, sob um enfoque meramente privatista, não sendo consideradas as questões ambientais atinentes ao recurso natural. Frisa-se, por outro lado, que o vigente Código Civil de 2002 igualmente trata da água em seu capítulo destinado ao direito de vizinhança, ainda sob uma ótica privatista, mas, desta feita, devendo ser promovida uma interpretação sistemática ao que se refere ao recurso.

Observa-se, portanto, que enquanto tratada como mero recurso natural passível de ocasionar conflitos entre vizinhos, a água recebia uma disciplina limitada, não havendo, pois, uma efetiva proteção que se voltasse ao seu uso racional.

Todavia, em 10 de julho de 1934, com a edição do Decreto nº 24.643/34, o Código das Águas, deu-se à disciplina das águas um novo enfoque. Analisado o contexto histórico no qual ocorreu a edição do referido código, pode-se constatar que havia um discurso capitalista e liberal pautado na ideia de desenvolvimento a partir de uma ampla industrialização. Para tanto, o que antes era visto como um mero recurso natural, passou a ser um elemento necessário no processo de industrialização por ser uma importante fonte de energia, haja visto que:

Tal cenário exigia maior utilização de energia elétrica para a geração de riquezas e a promoção do propalado desenvolvimento para o País. Neste contexto socioeconômico foi aprovado o Código de Águas Brasileiro que mesmo voltado para a priorização da energia elétrica, iniciou um trabalho de mudança de conceitos relativos ao uso e à propriedade da água (BURITI; BARBOSA, 2014, p. 235).

Ao contextualizar-se a situação brasileira, o surgimento do Código das Águas, é possível notar que ele reflete a preocupação do Poder Público em incentivar o desenvolvimento do país, controlando e promovendo o aproveitamento das águas como fonte de energia.

Para Granziera (2014), um grande avanço trazido pelo Decreto nº 24.643/34 foi o reconhecimento das águas públicas, muito embora mantivesse a previsão de águas particulares⁵⁴, ampliando, de certa forma, a visão acerca do recurso que não mais era tratado na esfera estritamente privada. Porém, observa-se que a regulamentação das águas não detinha, ainda, um viés ambiental, sendo certo que o intuito do legislador não foi promover o uso racional do recurso, mas propiciar o seu aproveitamento para fins hidráulicos e energéticos. Assim:

Enquanto o Brasil buscava o seu desenvolvimento econômico, na segunda metade do século XX, passando a utilizar a água de forma mais intensa, para os vários tipos de uso, não havia uma política adequada que se aplicasse aos recursos hídricos, além da política energética, essa bastante estruturada, com um marcante traço de centralização das decisões. Em verdade, houve, durante várias décadas, o entendimento de que o uso da água para fins de geração de energia elétrica sobrepuja-se a qualquer outro (GRANZIERA, 2014, p. 120).

À época, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE)⁵⁵, diretamente subordinado à Presidência da República, foi o órgão encarregado de exercer o controle e fiscalização do uso dos recursos hídricos. Somente em 1968, com o Decreto nº 63.951/68, foi estruturado o Ministério das Minas e Energia e criado o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) que, no ano seguinte, absorveria as atribuições do CNAEE, como explicam Buriti e Barbosa (2014).

Contudo, com o passar do tempo, o recurso, até então visto como abundante, começou a demonstrar suas fragilidades, demandando uma intervenção estatal que mantivesse o controle sobre o uso da água, seja quanto à sua quantidade ou sua qualidade, fomentando, assim, os usos múltiplos das águas.

Assim sendo, em 31 de agosto de 1981, a Lei nº 6.938/81 surgiu como um grande marco na proteção ambiental no país, na medida em introduziu a Política Nacional do Meio Ambiente. Dentre os diversos princípios contidos no art. 2º da referida lei, destaca-se a

⁵⁴ O art. 8º do Código das Águas classifica como particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos de domínio privado, excluindo as que se enquadrassem na classificação de águas públicas.

⁵⁵ Este órgão federal foi criado por meio do Decreto-lei nº 1.285/39.

“racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar”, bem como o “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” (BRASIL, 1981)⁵⁶.

A Lei nº 6.938/81, ao criar objetivos, diretrizes e metas próprias da proteção ambiental no país, propiciou uma estruturação da preservação ambiental, sendo ainda apontados instrumentos à disposição do Poder Público para fins de implementação de políticas públicas voltadas à preservação dos recursos. Os bens ambientais, até então utilizados de acordo com as necessidades humanas, passam a ser geridos pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A necessidade de gestão de recursos naturais passa a ser difundida no Brasil de forma que as “políticas públicas se adaptem às modernas teorias e práticas de um processo eficiente e dinâmico com objetividade e agilidade para responder aos desafios de uma determinada sociedade concreta, no caso, a sociedade nacional brasileira” (MILARÉ, 2014).

A água como um bem ambiental, foi abarcada pelas disposições da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, muito embora não houvesse sido traçada uma gestão específica, que considerasse as particularidades dos recursos hídricos, dentre elas, os seus variados usos.

Os avanços trazidos pela Lei nº 6.938/81 foram sedimentados com a promulgação da Constituição de 1988, que expressamente reconheceu o meio ambiente sadio como um direito fundamental de natureza difusa, pertencente a toda coletividade, nos termos já expostos.

Nesse sentido a Constituição de 1988 extinguiu o regime de águas particulares, estabelecendo serem todas públicas, alterando substancialmente o domínio das águas, dividindo-as entre águas de domínio da União e dos Estados⁵⁷, cabendo, portanto, ao Poder Público controlar o uso (BURITI; BARBOSA, 2014).

Oportunamente, salienta-se que quando se trata de dominialidade de bens ambientais, não se refere a uma relação de propriedade eis que, repita-se, são bens de uso comum de todos. Especificamente quanto às águas, a dominialidade remete, de fato, à competência para gerir e proteger.

Logo, quando o art. 20, §1º e o art. 26 mencionam, respectivamente, às águas pertencentes à união e aos Estados, está referindo-se à responsabilidade pela proteção e gestão e não à titularidade do bem (THOMÉ, 2014).

⁵⁶ Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

[...] II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; [...] (BRASIL, 1981).

⁵⁷ O art. 20 da CR/88 estabelece as águas de domínio da União, enquanto que as de domínio do Estado foram elencadas no art. 26, não havendo previsão de águas de domínio municipal.

Em que pesem os avanços trazidos pela Constituição de 1988, permaneceu, porém, a discussão acerca da necessidade de políticas públicas voltadas à gestão de recursos hídricos, sendo que alguns estados, como São Paulo⁵⁸, antecederam à União, criando políticas e sistemas de gestão estaduais, conforme Granziera (2014).

Em prosseguimento ao movimento de criação de um sistema voltado à proteção de recursos hídricos, foi editada a Lei nº 9.433/97, “marco regulatório da água no Brasil” (ALMEIDA JÚNIOR, 2012), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, marcada por instrumentos de gestão específicos, como a outorga pelo uso e cobrança, bem como por uma gestão descentralizada e participativa, inovando no modelo a ser seguido pelo Poder Público brasileiro.

A água, assim, passou a ter uma regulação própria, de forma a moldar as políticas públicas às necessidades de uso racional para propiciar os seus usos múltiplos, estabelecendo-se uma gestão mais voltada às particularidades locais.

O modelo descentralizado e participativo, propagado pela legislação vigente, bem como a estrutura institucional de gestão e seus instrumentos, serão tratados no capítulo seguinte.

⁵⁸ São Paulo editou a Lei Estadual nº 7.663/91.

5 GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA NA LEI Nº 9.433/97

Nos termos já expostos é possível constatar as mudanças na gestão hídrica brasileira, decorrentes, em especial, da edição da Lei nº 9.433/97, a qual introduziu a Política Nacional de Recursos Hídricos pautada na ideia de proteção e preservação do recurso natural para as presentes e futuras gerações, bem como definiu uma estrutura institucional encarregada dos atos de gestão, notadamente de planejamento, dentro do chamado Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Uma das alterações substanciais decorreu do afastamento das chamadas águas particulares, sendo as águas um bem ambiental de natureza difusa e coletiva. A mudança, repita-se, se deu com o advento da Constituição de 1988 e seu art. 225.

Os já mencionados arts. 20, §1º, e 26 do texto constitucional traçam, por sua vez, importantes aspectos da gestão eis que, ao contrário do que poderia transparecer em uma breve e descontextualizada análise, não se referem à dominialidade das águas, mas sim à responsabilidade de gestão.

Descrito isso, resta claro que é da União a competência de gerir os chamados bens da União, dentre eles os lagos e rios que banham mais de um Estado, os que sirvam de limites com outros países ou os que se estendam a um território estrangeiro, bem como o mar territorial, ao passo que cabe aos Estados a gestão das águas superficiais e subterrâneas remanescentes.

Todavia, dentre as diferenças trazidas pela legislação de 1997, está a implantação de um modelo hídrico descentralizado e participativo, com a definição de órgãos próprios, cada qual com atribuições independentes, sendo a competência para gestão exercida de forma integrada entre todos os envolvidos, tanto na esfera federal quanto na estadual:

Cabe aos entes públicos o gerenciamento desses bens no interesse da própria coletividade, que é a titular e beneficiária desses bens; cabe-lhes, mais, apropriadamente a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos em face da disciplina da Lei nº 9.433/97 (YOSHIDA, 2007, p.41-42).

O art. 21, inciso XIX, da Constituição de 1988, enumera, dentre as competências da União, a instituição do sistema nacional de recursos hídricos e definição de critérios de outorga de seu uso. Assim, editou-se a Lei nº 9.433/97, regulamentando o citado dispositivo

constitucional, estabelecendo as bases do vigente modelo de gestão hídrica brasileira, cuja estrutura e instrumentos, passa-se a analisar.

5.1 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) foi instituído no Brasil pela Lei 9.433/97 e tem objetivos claramente definidos no art. 32 da citada lei, a saber:

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:

- I - coordenar a gestão integrada das águas;
- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos. (BRASIL, 1997)

Note-se que, primeiramente definiu-se que o SINGREH deverá coordenar a gestão das águas de forma integrada, respeitando a atuação dos diferentes entes envolvidos das esferas federal, estadual e municipal, eis que tal sistema tem natureza nacional e não federal, sendo integrado por órgãos de todos os níveis da federação (MILARÉ, 2014).

Recorde-se, ainda, que cada ente federado possui determinada competência, cabendo a todos promover uma gestão hídrica que se coadune com a dos demais entes, de forma a se buscar uma atuação mais eficaz.

A gestão integrada se vale dos instrumentos conferidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, implementando, assim, os objetivos e diretrizes traçados pela Lei nº 9.433/97, respeitando os fundamentos elencados no art. 1º.

Assim, esse sistema “constitui o conjunto de órgãos e entidades, governamentais ou não, envolvidos com a aplicação dos instrumentos da Política de Recursos Hídricos, visando ao alcance dos objetivos propostos” (GRANZIERA, 2014, p. 112).

O inciso II, do citado art. 32 trata ainda da gestão, na esfera administrativa, dos conflitos pelo acesso aos recursos hídricos. Sendo a água um bem escasso, cabendo ao Poder

Público promover os seus múltiplos usos, torna-se necessário administrar eventuais problemas decorrentes do uso das águas.

Verifica-se, portanto, que o SINGREH deverá utilizar-se dos instrumentos conferidos pela Lei nº 9.433/97 para proteger e preservar os recursos hídricos nacionais mediante um planejamento do uso, de acordo com a disponibilidade do bem; lançar mão de controle e fiscalização deste uso de forma a atender a todas as demandas; bem como administrar os conflitos que vierem a surgir pela utilização da água.

Para tanto, a própria lei definiu em seu art. 33⁵⁹ os órgãos e entidades que compõem o SINGREH, sendo, nos dispositivos seguintes, definidas as atribuições de cada qual, as quais passa-se a expor.

5.1.1 Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Dotado de caráter consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos é o órgão maior do SINGREH. Dentre as inúmeras atribuições legalmente definidas⁶⁰, pode-se destacar a competência para articular os planejamentos elaborados nas esferas nacional, estadual e pelos setores usuários.

Certo é que cada ente federado exercerá sua competência de gerenciamento de recursos hídricos dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico. Porém, com o intuito de evitar discordâncias neste planejamento, deverá haver uma compatibilização de todos eles, em prol da já mencionada gestão integrada, sendo do Conselho Nacional o papel de articular a compatibilização dos planejamentos. (MILARÉ, 2014).

Granziera (2014) acrescenta que esta compatibilização igualmente deve envolver as demais políticas públicas de proteção ao meio ambiente, tais como as políticas de agricultura,

⁵⁹ Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000).

I-A. – a Agência Nacional de Águas; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000).

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

III – os Comitês de Bacia Hidrográfica; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000).

IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000).

V – as Agências de Água. (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000).

(BRASIL, 1997)

⁶⁰ As competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos estão definidas no art. 35 da Lei n.º 9.433/97, bem como no art. 1º do Decreto n.º 4.613/03.

ocupação do solo, resíduos sólidos, saneamento básico, pois, incidindo ambas sobre um mesmo território sem que haja uma coordenação estaria comprometida a eficácia de sua implementação.

Para tanto, o referido Conselho atuará conjuntamente com os demais órgãos públicos que compõe o SINGREH, assim como as entidades representativas dos usuários e da sociedade civil, seja deliberando sobre questões encaminhadas pelos Conselhos Estaduais ou pelos Comitês de Bacias, analisando propostas de alteração da legislação nacional ou mesmo aprovando a instituição de Comitês e estabelecendo critérios gerais a serem observados para a elaboração de seus regimentos.

Aponte-se ainda outro importante papel do Conselho Nacional: ser a última instância administrativa de conflitos existentes entre os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

No que diz respeito à utilização de recursos hídricos, é relativamente fácil prever eventuais conflitos que possam surgir, uma vez que determinados cursos de água ultrapassam fronteiras de mais de um Estado, devendo haver uma cooperação de todos os envolvidos quando se trata da utilização destas águas para determinada atividade ou empreendimento. Posicionamentos distintos quanto à quantidade e à qualidade da água utilizada podem ocasionar problemas a serem resolvidos por um terceiro, cabendo, neste caso, ao Conselho Nacional proferir, na esfera administrativa, uma decisão final. Granziera (2014) ressalta o caráter político das decisões do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ainda que o seu objeto envolva questões técnicas ou mesmo jurídicas.

Em que pese o tratamento conferido pela Lei nº 9.433/97, é o Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003 que regulamenta a atuação do Conselho Nacional, discorrendo detalhadamente sobre suas competências e sua composição.

Ao ser observada a composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos percebe-se facilmente como este órgão coaduna-se com a gestão descentralizada e participativa, na medida em que abrange representantes de todas as esferas do poder, bem como da sociedade civil⁶¹, predominando, contudo, a presença do Poder Público, que detém 51% das vagas (GRANZEIRA, 2014).

⁶¹ Dos 57 membros que compõe o Conselho, estão 11 representantes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Educação, da Justiça, da Saúde, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário, do Turismo e das Cidades; 2 representantes dos Ministérios da Integração Nacional, da Defesa, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Ciência e Tecnologia; 3 representantes dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia; 1 representantes das Secretarias Especiais da Presidência da República de Aquicultura e Pesca e Política para as Mulheres; 10 representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; 12 representantes de usuários de recurso hídricos e 6 representantes de organizações civis de recursos hídricos. (GRANZIERA, 2014)

Assim, ainda que de maneira mitigada, a sociedade participa dos atos de gestão hídrica cabíveis ao Conselho Nacional.

5.1.2 Agência Nacional das Águas - ANA

A inserção da Agência Nacional das Águas (ANA) como integrante do SINGREH ocorreu no ano de 2000, com a edição da Lei nº 9.984, que a criou com *status* de “autarquia especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente” (MILARÉ, 2014, p. 947).

O art. 4º da citada Lei trata das inúmeras competências da ANA, muitas delas voltadas, de certa forma, para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Todavia, as competências contidas na Lei nº 9.984/00 não se limitam a este âmbito. Machado (2014) divide essas competências em dois grupos: as relativas à Política Nacional de Recursos Hídricos e as atribuições referentes às águas da União.

A divisão de competências da ANA demonstra, do ponto de vista de Granziera (2014), uma diferenciação da referida autarquia para outras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP), conforme o disposto:

Essas entidades constituem entes reguladores de serviços públicos – energia elétrica, telefonia – ou de atividades econômicas- como é o caso do petróleo. A ANA foi assim criada para assumir outra natureza, à medida que o uso dos recursos hídricos não constitui, em si, nem serviço público, nem atividade econômica. Todavia, esse cenário modificou-se nos últimos anos e a ANA assumiu, além de suas competências tradicionais, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de irrigação e adução de água bruta, com ocorrência em corpos hídricos de domínio da União (GRANZIERA, 2014, p. 165).

Em linhas gerais, cabe à ANA operacionalizar, implementar e executar as políticas públicas relacionadas à gestão hídrica, sendo esta uma das diferenças quanto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que traça as linhas de atuação e define o planejamento a ser adotado (MILARÉ, 2014).

Ainda quanto às funções da ANA, Almeida Júnior (2012) as distingue em: função normativa, função executiva e função judicante.

Quanto à função normativa, que consiste na edição de atos normativos regulatórios, o referido autor cita como exemplos as competências descritas nos incisos II⁶² e XII⁶³, do art. 4º, da Lei nº 9.984/00 e acrescenta:

Conforme se depreende do inciso IV⁶⁴ do artigo 4º da Lei n.º 9.984/00, na maioria dos casos, a ANA para seguir os fins determinados pela política do setor, possui ampla margem de discricionariedade, não somente para a emissão de normas gerais e abstratas, como para fixação das cláusulas dos contratos de concessão, dos editais de licitação dos termos das autorizações (ALMEIDA JÚNIOR, 2012, p. 74).

No exercício da função executiva a ANA promove a fiscalização, supervisão e cobrança sobre o uso das águas, devendo, sempre que possível e necessário, contar com a participação do cidadão, por meio de audiências públicas e coletas de opinião (ALMEIDA JÚNIOR, 2012).

Por fim, a função judicante dessa agência reguladora apresenta-se por meio de decisões acerca de conflitos na esfera administrativa. O Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o quadro de cargos da ANA, tratando, precisamente no art. 18 de seu Anexo I, do seu poder de fiscalização, que engloba o controle e a apuração de irregularidades e infrações que envolvam atividades realizadas pelos usuários de recursos hídricos de domínio da União, cabendo, dessa atividade, recurso administrativo nos termos do regimento interno⁶⁵.

Observa-se, assim, que a ANA deve exercer seu papel nos limites das competências estabelecidas na legislação a ela aplicável, sempre em consonância com as atribuições dos demais órgãos que integram o SINGREH.

⁶²II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;

⁶³XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;

⁶⁴O inciso IV do art. 4º da Lei nº 9.984/00 trata da competência da ANA para outorgar o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, remetendo-se ao arts. 5º, 6º, 7º e 8º, da mesma Lei, que, em determinados casos, demonstra a possibilidade de exercício da função normativa da ANA.

⁶⁵Art. 19, §2º, do Anexo I, do Dec. nº 3.692/00.

5.1.3 Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos demonstram a possibilidade de os órgãos estaduais locais se envolverem na gestão hídrica de suas águas. Para tanto, eles devem ser criados e estruturados conforme legislação estadual própria, observadas, porém, as disposições gerais da lei federal.

Em Minas Gerais, esse papel é exercido pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (CERH-MG), criado pelo Decreto nº 26.961, de 28 de abril de 1987. Quanto a suas atribuições observa-se:

Compete ao CERH-MG, na condição de órgão deliberativo e normativo central do Sistema Estadual de Recursos Hídricos - SEGRH-MG, estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos a serem observados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos e pelos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas; aprovar proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos; decidir os conflitos entre comitês de bacia hidrográfica; atuar como instância de recurso nas decisões dos comitês de bacia hidrográfica; estabelecer os critérios e as normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, para a cobrança pelo direito de uso de recursos hídrico (CERH-MG)⁶⁶

O CERH-MG é presidido pelo Governador do Estado e deverá ser composto, ainda, por representantes de diversos setores, devidamente enumerados no art. 4º do Decreto n 26.961/87⁶⁷. Ao se observar este rol, conclui-se que não há, como em outros casos, previsão de participação direta de representantes da sociedade.

⁶⁶ Texto extraído do site institucional <http://www.igam.mg.gov.br/sistema-de-gerenciamento/conselho-estadual>. Acesso em 21 de abril de 2016.

⁶⁷ Art. 4º - O CERHI será presidido pelo Governador do Estado e integrado pelos seguintes membros:

- I - Secretário de Estado de Minas e Energia;
- II - Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral;
- III - Secretário de Estado da Agricultura e Pecuária;
- IV - Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia;
- V - Secretário de Estado de Esportes, Lazer e Turismo;
- VI - Secretário de Estado dos Transportes;
- VII - Secretário de Estado de Indústria e Comércio;
- VIII - Presidente da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI/MG;
- IX - Presidente da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG;
- X - Presidente da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA/MG;
- XI - Diretor-Geral do Departamento de Águas e Energia de Minas Gerais - DAE/MG, que será seu Secretário Executivo;
- XII - Diretor-Geral da Fundação Centro Tecnológico do Estado de Minas Gerais - CETEC;
- XIII - Diretor-Geral da Fundação Rural Minas - Colonização e Desenvolvimento Agrário - RURALMINAS;
- XIV - Coordenador da Coordenadoria de Defesa Civil - CEDEC.

Todavia, o art. 5º do mesmo diploma legal, prevê a possibilidade de participação nas reuniões do CERH de representantes das Associações de Municípios e das Associações Cívicas que atuem nas bacias ou regiões hidrográficas e dirigentes de órgãos e entidades que eventualmente possam contribuir para as discussões tratadas.

Além de integrar o SINGREH juntamente com os demais Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, o CERH-MG igualmente compõe o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG), com o intuito de implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme definido na Lei estadual nº Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999.

5.1.4 Comitês de Bacias Hidrográficas

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são, provavelmente, de todos os órgãos e entidades que integram o SINGREH, os que mais demonstram caráter descentralizado e participativo do sistema de gestão hídrica brasileiro.

Como o próprio nome já revela, os Comitês são constituídos para exercerem suas atribuições em determinadas bacias hidrográficas, que são as unidades bases da gestão hídrica brasileira. Assim, o âmbito de atuação dos Comitês levará em consideração a realidade regional de determinada bacia hidrográfica que esteja sob seu gerenciamento.

Dourado Júnior (2015) aponta que estes órgãos possuem desde atribuições normativas e consultivas, a atribuição deliberativa⁶⁸. Os Comitês poderão ser responsáveis pelo arbitramento de conflitos relacionados a recursos hídricos, em primeira instância, cabendo, de suas decisões administrativas, recursos ao Conselho.

Inicialmente, é possível constatar que representantes de todos os entes da federação irão compor um determinado Comitê de Bacia, propiciando, de forma plena e efetiva, a gestão integrada pretendida pela Política Nacional de Recursos Hídricos. Depreende-se, ainda, a possibilidade da sociedade civil, por meio dos usuários das águas e das entidades cívicas de recursos hídricos, igualmente integrarem os Comitês de Bacias, demonstrando um caráter inovador de tal modelo, pois “estabelece uma mudança, também, quanto ao relacionamento entre Estado e sociedade civil, à medida que as regras do jogo se tornam mais em torno do uso

⁶⁸ As competências dos Comitês de Bacia, em âmbito nacional, estão estabelecidas no art. 38, da Lei nº 9.433/97.

da água e passam a articular um número maior de atores no processo decisório” (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p. 46).

Estes Comitês exercem um papel de “Parlamentos das Águas”, na visão de Carli (2013, p. 173), pois, sendo órgãos de deliberação colegiada, proporcionam uma atuação democrática por parte dos diferentes interessados na gestão hídrica:

Nessa senda, os Comitês de Bacias Hidrográficas representam um dos mecanismos de democracia deliberativa que promove a participação de todos na gestão das águas, porque são compostos por representantes dos Entes Políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pelos usuários das águas e pelas entidades civis atuantes na área de recursos hídricos e com participação comprovada na bacia (CARLI, 2013. p. 172).

De mais a mais, a composição dos Comitês, prevista na Lei nº 9.433/97, demonstra a preocupação do legislador em permitir a atuação de diversos personagens envolvidos na gestão hídrica, desde o Poder Público aos usuários das águas, a saber:

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

- I - da União;
- II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;
- III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;
- IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;
- V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia

Logo, ao se permitir a participação direta dos usuários na composição de um dos órgãos do SINGREH, a gestão se adequa ao modelo participativo. Para tanto, é necessário propiciar que esta participação influencie efetivamente a tomada de decisões, retirando do Poder Público o poder de decidir sozinho os caminhos a serem traçados. Neste sentido, a composição dos Comitês, muito embora siga critérios estabelecidos nos regimentos, terá como limitação o fato de que a representação dos entes estatais jamais poderá ultrapassar a metade do total de membros⁶⁹.

A participação dos cidadãos na gestão hídrica é essencial para o alcance efetivo do desenvolvimento sustentável, como será a seguir tratado. Todavia, é correto afirmar que a participação popular na gestão hídrica deve ir além da mera possibilidade de composição de órgãos como os Comitês de Bacia.

⁶⁹ Art. 39, § 1º, da Lei nº 9.433/97.

Jacobi e Fracalanza (2005) apontam para a necessidade de melhorias na capacitação dos integrantes dos Comitês e para o fato de haver pouca divulgação de informações, como algumas das falhas do sistema de gestão participativa brasileiro. A população nem sempre tem conhecimento de sua possibilidade de participação o que acaba por concentrar o poder nas mãos dos representantes da sociedade civil que nem sempre desempenharão seu papel de acordo com os reais anseios da sociedade, conforme afirmam esses autores:

A população utiliza muito pouco ou quase nada os canais disponíveis para participar, e há necessidade da sua participação, que precisa de estímulos. Os entraves à participação estão associados com a pouca informação sobre os instrumentos de participação. As pessoas em geral não sabem que podem participar de audiências públicas (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p. 48).

No mesmo sentido, Carli (2013) demonstra a necessidade de fortalecimento dos Comitês de Bacias a partir da ampliação de ferramentas como, por exemplo, a educação ambiental, que evitaria a participação meramente formal da sociedade, apenas como meio de se legitimar as decisões do Poder Público, sem que realmente os usuários as tenham influenciado de alguma maneira.

A ampliação da participação popular na gestão hídrica será efetivamente tratada no último tópico de desenvolvimento deste trabalho.

5.1.5 Agências de Águas

A teor do art. 41 da Lei nº 9.433/97, as Agências de Águas exercem a função de secretarias executivas de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica. Em razão disto, Milaré (2014) as define como “órgãos com personalidade jurídica, criadas para dar apoio técnico aos Comitês de Bacia Hidrográfica e arrecadar e gerir os recursos advindos da cobrança pelo uso da água” (MILARÉ, 2014, p. 951).

Após uma primeira leitura das atribuições das Agências já é possível constatar que de fato integram um sistema descentralizado de gestão hídrica, estando na linha de frente do sistema, atuando de forma bastante prática e de acordo com as realidades regionais ou locais. Assim, grande parte das metas e planos traçados pelos demais órgãos que integram o SINGREH serão colocados em prática pelas Agências de Águas.

São elas que manterão atualizados os dados relativos à disponibilidade de recursos hídricos em uma determinada bacia, manterão o cadastro de usuários, bem como analisarão projetos e obras que impliquem em utilização de água, emitindo pareceres cabíveis para subsidiar a tomada de decisões.

Ao apoiar os Comitês de Bacia, as Agências igualmente realizarão um importante papel para a gestão participativa. Verifica-se que cabe a estes órgãos gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, mantendo-se, assim, atualizadas as informações acerca da situação hídrica local, que são essenciais para dar ciência à população quanto à realidade hídrica de sua região, proporcionando, com isto, base para o envolvimento efetivo pelos usuários da água.

Por fim, destaca-se o papel das Agências na cobrança e administração dos recursos financeiros advindos do uso dos recursos hídricos. São elas as responsáveis por proporcionar aos Comitês de Bacias os valores a serem cobrados pelos usos dos recursos hídricos, bem como por enviar um plano de aplicação dos valores arrecadados e a definição do rateio.

Acrescente-se, ainda, que às Agências poderão ser atribuídas a responsabilidade de efetivamente cobrar pelo uso, mediante delegação realizada pelo poder outorgante.

Muito embora controlem a cobrança e administrem a aplicação dos recursos levantados, as Agências não são depositárias de tais recursos, os quais devem ser depositados em uma instituição financeira com competência e autorização para tanto (MILARÉ, 2014).

Granziera (2014) ressalta a natureza jurídica das Agências que inicialmente haviam sido vislumbradas para um determinado papel cabível a entidades com personalidade jurídica de direito público, mas que atualmente abrangem outras entidades como as associações civis, por exemplo.

Quando se trata de recursos hídricos de domínio da União, a Lei nº 10.881/04⁷⁰ rege as regras e limites para elaboração de contratos de gestão entre a ANA e as entidades que visem exercer as funções de competência das Agências das Águas.

⁷⁰ Esta Lei Dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União.

5.2 Instrumentos de gestão das águas no Brasil

Como visto, a Lei nº 9.433/97, além de instituir um sistema nacional de gerenciamento, implantou a Política Nacional de Recursos Hídricos cujos objetivos⁷¹, em linhas gerais são: assegurar disponibilidade de água de qualidade para as presentes e futuras gerações; garantir utilização racional e integrada dos recursos hídricos; promover a prevenção e defesa contra eventos críticos relacionados ao recurso natural.

Para proporcionar a efetivação dos objetivos e diretrizes estabelecidas na referida lei, o legislador enumerou alguns instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público na gestão hídrica, quais sejam:

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Muito embora aprofundar nesses instrumentos expostos anteriormente não constitua objetivo deste trabalho, pretende-se fazer um breve apontamento acerca da finalidade de cada um deles no contexto da gestão hídrica descentralizada e participativa.

Os Planos de Recursos Hídricos são considerados como o principal instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, pois representam um planejamento estratégico que estabelece os limites para os diversos usos dos recursos disponíveis (MILARÉ, 2014).

Esses Planos são elaborados não só no âmbito nacional, mas também na esfera estadual ou ainda por bacias. O Plano Nacional será elaborado pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, devendo envolver um conteúdo mínimo, conforme descrito no art. 7º da Lei nº 9.433/97, a ser amplamente divulgado para proporcionar a participação pública, assim traduzidos nos dizeres de Almeida Junior (2012):

⁷¹ Os objetos da Política Nacional de Recursos Hídricos estão expressamente descritos no art. 2º da Lei nº 9.433/97.

Conforme destacada quando se abordou a questão do multiuso da água, os estudos referentes ao Plano deverão ser divulgados amplamente e apresentados, através de consultas públicas, convocadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, ou, em sua falta, pelo órgão ou entidade que o estiver gerindo (ALMEIDA JÚNIOR, 2012, p. 83).

Os Planos Estaduais serão elaborados e aprovados pelos órgãos correspondentes, sendo certo que os Planos de Bacias Hidrográficas serão aprovados pelos Comitês de Bacia, sempre a partir de um planejamento integrado de todos os entes envolvidos na gestão.

O conteúdo dos Planos de Recursos Hídricos deve considerar o diagnóstico da situação hídrica, bem como traçar metas para racionalizar o uso de forma a serem garantidas a quantidade e a qualidade necessárias. Serão ainda traçados os projetos e os programas a serem desenvolvidos, bem como definidas as prioridades de outorga.

Outro instrumento definido na lei é o enquadramento de corpos hídricos em classes, segundos os usos preponderantes. Trata-se, na verdade, de uma classificação das águas de acordo com o uso a ser feito.

A Resolução CONAMA 357/05 é o instrumento normativo que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes para o seu enquadramento. As águas doces⁷² são classificadas em Classes Especiais: 1, 2, 3 e 4, a depender do uso preponderante envolvido. As águas salinas⁷³ são divididas em Classes Especiais: 1, 2, 3, assim como as águas salobras⁷⁴.

Granziera (2014) ressalta que “classificar significa estabelecer níveis de qualidade para as águas – doces, salobras e salinas-, em face dos quais se priorizam determinados tipos de uso, mais ou menos exigentes” (GRANZIERA, 2014, p. 146).

O enquadramento, nos dizeres do próprio art. 2º, inciso XX, da citada Resolução, é o “estabelecimento da meta ou objetivo de qualidade da água (classe) a ser, obrigatoriamente, alcançado ou mantido em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, ao longo do tempo” (BRASIL, 2005).

Já às águas subterrâneas aplica-se a Resolução CONAMA 396/08 que as divide em Classes Especiais: 1, 2, 3, 4 e 5, nos termos do art. 3º correspondente.

O enquadramento das águas em classes de acordo com os usos é um importante instrumento de controle da qualidade das águas e, conseqüentemente, de combate à poluição, capaz de fortalecer a integração da gestão hídrica com a gestão ambiental (MILARÉ, 2014).

⁷² Art. 4º, Resolução CONAMA n.º 357/05.

⁷³ Art. 5º, Resolução CONAMA n.º 357/05.

⁷⁴ Art. 6º, Resolução CONAMA n.º 357/05.

O terceiro instrumento previsto em lei, a outorga do direito de uso de recursos hídricos, mostra-se atualmente como de extrema importância, exercendo um papel de controle qualitativo e quantitativo das águas utilizadas para diversos fins.

Milaré (2014) define outorga do direito de uso como “ato administrativo que faculta aos particulares e aos prestadores de serviços públicos o uso das águas, em condições preestabelecidas e por tempo determinado” (MILARÉ, 2014, p. 936).

Muito embora não restem dúvidas quanto ao fato de ser a outorga um ato administrativo, a doutrina acaba por divergir quanto à natureza jurídica deste ato.

Ocorre que o Código das Águas, que já previa a outorga em caso de utilização do recurso para fins de utilidade pública, ora atribui natureza de concessão administrativa, ora de autorização. Logo, autores como Granziera (2014), ao afirmarem que a Lei nº 9.433/97 não revogou o Código das Águas no tocante à natureza jurídica da outorga, entendem que se mantem o caráter duplo, de concessão e autorização, a depender do caso⁷⁵.

A discussão estendeu-se por algum tempo, haja vista que a Lei nº 9.433/97 manteve-se silente quanto ao tema, mas, por outro lado a Instrução Normativa nº 4/00, do Ministério do Meio Ambiente, optou por conceituar outorga como “ato administrativo de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato” (BRASIL, 2000)⁷⁶.

Todavia, a celeuma restou resolvida quando da edição da Lei nº 9.984/00, que dispõe expressamente em seu art. 4º, que a outorga se dá por meio de autorização (ROSA, 2014).

Note-se que as atividades sujeitas ao regime de outorga estão expressamente definidas no art. 12 da Lei nº 9.433/97, assim como o mesmo dispositivo legal, em seu § 1º, aponta para os casos que independem de outorga, os quais envolvem atividades que utilizem quantidade pequena ou não significativa de água.

Quanto à competência para a concessão da outorga, adota-se o critério da dominialidade. Por isso, em se tratando de águas de domínio da União, será a ANA a competente para a concessão. Lado outro, tratando-se de águas de domínio do Estado, será competente o órgão estadual definido na legislação aplicável.

⁷⁵ GRANZIERA defende que muito embora a Lei nº 9.433/97 não utilize os termos concessão e autorização, isto não significa que tenha revogado o Código das Águas. Sustenta a autora que a referida lei “apenas menciona o *regime de outorgas*, sem estabelecer qual é o regime. Isso denota que a lei se reportou tacitamente aos dispositivos do Código das Águas” (GRANZIERA, 2014, p. 187).

⁷⁶ Art. 7º da Instrução Normativa nº 4/00.

Acrescente-se que, na hipótese de competência da ANA, é permitida a delegação da concessão da outorga a órgãos estatais e do DF, desde que sejam observadas as condições materiais para o exercício da competência por tais órgãos (CARLI, 2013)⁷⁷.

Em que pesem eventuais polêmicas, fato é que a outorga se caracteriza por ser um mecanismo de gestão hídrica de extrema importância na luta contra a escassez de água. No momento da análise do requerimento de concessão de outorga, o Estado, por meio do poder outorgante, promoverá a verificação de disponibilidade do recurso natural, bem como o enquadramento das águas, a fim de definir os limites para uso, quer seja do ponto de vista quantitativo, que seja do ponto de vista qualitativo.

De mais a mais, serão respeitadas as prioridades definidas nos Planos de Recursos Hídricos de forma a se atender aos múltiplos usos, porém, de maneira planejada. Nesse ponto, merece destaque o posicionamento de Granziera, que enaltece a possibilidade de participação popular no procedimento de outorga quando da observância de tais prioridades, que, lembrando-se, são definidas pelos Comitês de Bacias:

Anteriormente à edição da Lei nº 9.433/97, não havendo previsão legal para a gestão descentralizada, não havia como os usuários do recurso manifestarem seu entendimento e fazer valer determinada diretriz para sua bacia hidrográfica. Era necessário apenas estabelecer parâmetros técnicos na decisão relativa a cada outorga, para que a autoridade pudesse, durante o processo decisório, considerar alternativas, inclusive quanto a eventuais danos que poderiam ocorrer. Mas não havia mecanismos institucionais de participação daqueles diretamente interessados ou da sociedade civil ou mesmo dos municípios. O atual sistema de decisão neutralizou essa dificuldade e seus efeitos (GRANZIERA, 2014, p. 183).

Ao lado da outorga, tem-se um instrumento de caráter econômico potencialmente muito eficaz: a cobrança pelo uso.

O instituto da cobrança nada mais é que um instrumento econômico que deriva da aplicação do princípio do usuário pagador, criado pela OCDE⁷⁸, em 1987, que estabelece a possibilidade de o Estado cobrar do usuário de um recurso ambiental em contrapartida pelos benefícios trazidos a ele pela utilização, de forma a se compensar a coletividade (ROSA; RIBEIRO, 2014, p. 70).

Primeiramente, faz-se necessário compreender que dentre os fundamentos da Lei nº 9.433/97, está o valor econômico da água, decorrente da limitação deste recurso natural⁷⁹. Ao

⁷⁷ Art. 14, da Lei nº 9.433/97.

⁷⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

⁷⁹ Art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.433/97.

se utilizar um instrumento econômico para a promoção da preservação ambiental, possibilita-se a minimização ou mesmo a eliminação dos custos ambientais, na medida em que atribui ao agente causador destes custos a responsabilidade por assumi-los (FARIAS, 2005). Este processo já fora brevemente tratado, sendo denominado internalização das externalidades.

Nesse sentido, considerando-se o meio ambiente e, portanto, os recursos que o integram, como bem de uso comum de todos, sendo ainda vedada a existência de águas particulares no Brasil, não seria justo que determinado usuário se utilizasse de um volume considerável de água para o desenvolvimento de atividade econômica, em detrimento de toda a coletividade.

Logo, ao pagar pela utilização dos recursos hídricos, estará o usuário promovendo uma contraprestação pela utilização de um bem de todos, isto é, estará a sociedade sendo compensada pelos custos ambientais que aquela utilização acarretará.

Tem se, ainda, que as atividades sujeitas à outorga poderão ser cobradas, sendo os valores arrecadados revertidos a estudos, programas e projetos da bacia em que é utilizada a água⁸⁰. Assim, além de promover o uso racional do recurso, a cobrança promoverá a arrecadação de valores a serem utilizados em prol da Bacia Hidrográfica afetada.

Ao tratar da natureza jurídica da cobrança, Carli (2013) sustenta ser uma receita originária do Estado, isto é, advinda do seu próprio patrimônio. Traz-se novamente luz ao fato de que a água, sendo um recurso natural, não pertence ao Poder Público, mas sim a toda a coletividade. Porém, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o domínio das águas pela União ou pelos Estados, como já narrado.

Ainda sobre o tema, Pompeu (2010) defende ser a cobrança uma espécie de preço público, adotando como fundamento para seu posicionamento o critério da exclusão. Segundo referido autor, não seria a cobrança um tipo de imposto nem taxa, uma vez que não decorre do exercício do poder de polícia ou da prestação de um serviço público específico e divisível.

No mesmo sentido posiciona-se Granziera (2014), ao afirmar que a cobrança decorre da utilização de um recurso natural, portanto, de bem de uso comum, que se destina de forma identificada a um usuário, não em prol da coletividade. Logo, teria natureza negocial, tratando-se, assim, de preço público.

⁸⁰ Art. 22, da Lei nº 9.433/97.

De fato, entende-se indiscutível que a cobrança possui natureza negocial, visto que “advém da celebração de um contrato de gestão entre o Poder Público e o usuário da água” (ROSA; RIBEIRO, 2014, p. 75).

A Lei nº 9.984/00 regula a competência da ANA, em âmbito federal, para implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos, devendo agir de forma articulada com os Comitês de Bacia Hidrográfica. A cobrança, todavia, será realizada pela Agência de Água, por meio de delegação, nos termos do art. 44, inciso III, da Lei nº 9.433/97.

Mais uma vez, destaca-se a possibilidade de participação dos usuários na gestão hídrica, pois cabe aos Comitês, órgãos com representatividade popular, estabelecer os mecanismos de cobrança e sugerir os valores a serem cobrados.

Por fim, vale salientar que toda estrutura do sistema de gestão hídrica brasileiro, que se propõe descentralizado e participativo, não estaria completo se não existisse um banco de dados com informações relacionadas à disponibilidade, à demanda e à qualidade das águas no país. Diante de tal finalidade, a Lei nº 9.433/97 prevê o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, que tem como princípios básicos: descentralizar a obtenção e produção de dados e informações, promover uma coordenação unificada do sistema e proporcionar o acesso a toda coletividade⁸¹.

Assim, entende-se como inquestionável o papel do sistema de informações uma vez que, para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos que instituem um planejamento dos usos múltiplos do recurso natural em território nacional, é preciso uma base de dados e informações que propicie uma visão realista da situação das águas brasileiras. Somente assim será possível promover uma correta análise dos pedidos de outorga de uso, bem como a definição de programas e projetos destinados a sanar os eventuais problemas de escassez constatados.

Machado (2013) ressalta a importância do sistema, pois, segundo ele, “sem informação não se implementará uma Política de Recursos Hídricos respeitadora do interesse coletivo” (MACHADO, 2013, p. 550).

De fato, não se torna possível uma gestão participativa sem que se propicie à população o acesso aos dados e informações que demonstrem o real quadro das águas no Brasil. Como já mencionado, a participação popular muitas vezes se mostra precária por não se permitir que a coletividade envolvida adquira conhecimento e, conseqüentemente, construa visão crítica acerca do assunto em pauta.

⁸¹ Art. 26, da Lei nº 9.433/97.

Não existe democracia sem direito à informação, razão pela qual o sistema não poderá permitir informações privilegiadas ou secretas (MACHADO, 2013), logo:

Todos os órgãos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos podem receber informações de todos os usuários. Isso ocorre para que seja possível o cumprimento do dever de repassar à sociedade qualquer informação necessária (DOURADO JÚNIOR, 2014, p. 76)

Oportunamente, observa-se que sendo o sistema descentralizado, porém integrado, muito embora exista uma base de dados em âmbito nacional, outra em âmbito estadual e até mesmo um sistema referente à área de atuação das Agências de Água⁸², todos devem convergir para um mesmo norte, sendo possível o lançamento, assim como o acesso de informações por todos os órgãos envolvidos na gestão hídrica.

Haja vista a estrutura institucional e principiológica da gestão hídrica brasileira, assim como brevemente analisados os instrumentos para sua implementação, é possível concluir, no que se refere ao controle e proteção de suas águas, que a legislação nacional evoluiu significativamente.

Em que pese a base legal sólida para a sua implementação, a gestão instituída pela Lei nº 9.433/97 somente conseguirá atingir o seu propósito central, qual seja, proteger e preservar os recursos hídricos para as presentes e futuras gerações, se os órgãos públicos responsáveis se atentarem para a importância da água como um todo, a partir de seu aspecto biológico, simbólico, cultural e econômico. Além disso, a concretização de uma consciência ecológica que permita o uso racional de recurso natural será essencial para se atingir o desenvolvimento sustentável. Para tanto, a ampla divulgação de dados e informações que possibilitem maior e mais consciente participação da população é fator imprescindível nos dias atuais, conforme se passa a expor.

⁸² A Lei nº 9.433/97 esclarece o Sistema de Informações nos âmbitos, nacional, estadual e área de atuação das Agências, respectivamente no art. 29, inciso III, art. 30, inciso III e art. 44, inciso VI.

5.3 Participação popular como princípio norte da gestão hídrica

Como frisado até o momento, a gestão hídrica brasileira segue uma tendência moderna de envolver cada vez mais os usuários da água na tomada de decisões referentes ao controle e proteção dos recursos hídricos. Trata-se de concretização dos ideais democráticos, que pressupõe a participação crescente da população na condução das políticas públicas em prol do interesse coletivo.

Por muito tempo a democracia propagada limitava-se à chamada democracia representativa, isto é, aquela em que o poder emana do povo, porém, por meio de representantes eleitos conforme regras e procedimentos pré-estabelecidos. Todavia, este modelo acabou não se mostrando suficiente, buscando-se, na modernidade a ideia de uma democracia participativa.

A necessidade de mudança decorre de alguns desafios desse sistema de governo, dentre os quais, a definição sobre a quem caberá definir as normas que regerão todo o diálogo democrático e a sua efetiva representação da vontade do povo (AUD; PEDROSA, MARTIMIANO; TANGANELLI, 2004).

Não se trata de substituição de um modelo pelo outro, mas sim, da coexistência de ambos. O Estado brasileiro, muito embora adote de forma expressa o modelo de democracia representativa, igualmente prevê hipóteses em que a participação do povo se dá de forma direta:

Assim, deixar com que todas as questões políticas sejam decididas por todos os cidadãos, como requer a democracia direta pura, seria insensato, a colocar em xeque a governabilidade do Estado. Daí o bom senso a indicar que, atualmente, a aproximação a um modelo de democracia semidireta, com a incorporação de mecanismos de participação popular, seria um bom caminho para atenuar as deficiências do sistema partidário e garantir o exercício da soberania popular, sem trazer riscos à estabilidade do governo, a fim de que o povo, em situações de relevante interesse público, possa participar diretamente da decisão política, bem como fiscalizar a atuação de seus representantes (AUD; PEDROSA, MARTIMIANO; TANGANELLI, 2004, p. 299).

Dentre os exemplos clássicos de participação direta, citem-se o plebiscito e o referendo, sendo ambos pautados na ideia de consulta à população. No caso do plebiscito, a consulta se dá anteriormente a uma decisão, de forma a decidir ser melhor para a sociedade

adotá-la ou não. Lado outro, o referendo, que no Brasil foi utilizado somente uma única vez, em 2005⁸³, busca ratificar ou não um projeto que instituirá uma nova norma no ordenamento.

Somando-se a esses dois exemplos, tem-se que a forma mais utilizada de democracia direta é a iniciativa popular de lei, quando preenchidos os requisitos do §2º, do art. 61 da Constituição de 1988. De mais a mais, atualmente, os orçamentos participativos igualmente vêm sendo muito utilizados para a definição de políticas públicas, constituindo-se como outro exemplo de democracia direta.

Para Habermas “o princípio da democracia refere-se ao nível da institucionalização externa e eficaz da participação simétrica numa formação discursiva da opinião e da vontade, a qual se realiza em formas de comunicação garantidas pelo direito” (HABERMAS, 1997, p. 146).

Assim, a democracia, de acordo com o autor referido, partiria da participação popular na esfera pública, de forma a manifestar seus anseios e necessidades, cabendo ao Direito garantir a livre participação em condições de igualdade. Dessa forma, o povo não seria apenas o destinatário das normas, mas os seus elaboradores.

Demonstrou-se em outros pontos deste trabalho que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado “é um direito fundamental do cidadão, porque representa uma das condições necessárias à efetivação de sua liberdade real e de sua sobrevivência, uma vez que tem implicações no direito à vida” (OLIVEIRA, 2011, p. 99).

A primeira constituição brasileira a reconhecer expressamente o *status* de direito fundamental do meio ambiente foi a Constituição de 1988 que, no *caput* de seu art. 225, dispõe ser um direito de “todos” e “essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988).

Todavia, em que pese ser o meio ambiente sadio um direito, o mesmo art. 225 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e protegê-lo para as presentes e futuras gerações.

Derani (2008) divide em três partes o dispositivo constitucional em questão: a primeira está diretamente ligada ao meio ambiente como um direito fundamental; a segunda trata do dever do Estado e da coletividade frente às gerações futuras e a terceira, por sua vez, refere-se à prescrição de normas impositivas de conduta com o intuito de assegurar o poder-dever previsto.

⁸³ O referendo de 2005 objetivou verificar o posicionamento da população acerca da proibição da comercialização de armas de fogo, contida no Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826).

Leite e Ayala (2012) ressaltam que a previsão constitucional pede um comportamento social ativo do cidadão, o que acaba por exigir e pressionar o Estado a elaborar normas que concretizem esta cooperação nas decisões da esfera ambiental e acrescentam que “esta norma constitucional, em seu conteúdo, obriga ao exercício de uma cidadania participativa e com responsabilidade social ambiental” (LEITE; AYALA, 2012, p. 43).

Canotilho (1995) enaltece a previsão constitucional de cooperação e afirma ser esta essencial em uma democracia, pois se a proteção e defesa do ambiente fosse algo atribuível apenas ao Poder Público, isso conduziria a um Estado dissociado da sociedade e, portanto, um Estado autoritário.

A participação popular, para Granziera (2014), apresenta duas vertentes: a primeira relacionada à obrigatoriedade de respeito às normas de proteção ambiental e à obrigação de se exigir do Poder Público normas protetivas, quer seja mediante organização da sociedade civil, quer seja por meio de uma efetiva atuação em órgãos e entidades de controle ambiental. Estas perspectivas decorrentes do dever imposto à coletividade pelo dispositivo constitucional são igualmente destacadas por Rodrigues (2011) que enumera um dever positivo e outro negativo:

(...) o primeiro na adoção de comportamentos sociais, personalíssimos, portanto egoísticos, de não praticar atos que possam ser ofensivos ao meio ambiente e a seus componentes; o segundo, na adoção de comportamentos sociais que representem um *facere*, uma tomada de atitude, comissiva, mas que não se resume apenas à esfera individual, ou seja, não preocupada apenas com o “eu”, mas como o “todos” (RODRIGUES, 2011, p. 73).

Observa-se, portanto, que além de respeitar as normas de conduta impostas pela legislação ambiental, cabe ao cidadão participar ativamente dos processos decisórios, manifestando-se frente às bases que legitimarão as políticas públicas ambientais, quer seja por meio da sociedade civil organizada ou até mesmo diretamente.

Toda essa lógica de participação popular foi inserida no modelo de gestão de recursos hídricos adotado no Brasil. Como visto, na estrutura do SINGREH encontram-se órgãos administrativos que representam a atuação governamental na gestão, assim como englobam, alguns deles, membros da sociedade civil e dos usuários das águas, como é o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Na medida em que são compostos em parte por cidadãos, os Comitês proporcionam um amplo debate acerca das metas, programas e ações a serem adotadas, afinal, são eles os responsáveis por decisões providenciais na gestão hídrica, como, por exemplo, a elaboração e

acompanhamento da execução dos Planos de Recursos Hídricos da Bacia, assim como estabelecimento de mecanismos para o controle do uso tais como a cobrança⁸⁴.

Porém, a despeito disso, além da previsão legal de composição formal em órgãos ambientais, a participação popular deve se fazer presente de forma a contribuir efetivamente para a escolha dos rumos da gestão hídrica no país.

Os desafios da gestão participativa foram apontados por Jacobi e Fracalanza (2005) que, muito embora reconheçam os benefícios que um órgão colegiado de gestão proporciona, apontam um ponto fragilizado:

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá principalmente da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil (JACOBI, FRACALANZA, 2005, p.45).

Assim, muito embora se permita que a sociedade civil integre órgãos de gestão, fatores externos podem contribuir para que esta participação não se configure, efetivamente, uma representação popular. A prevalência de decisões baseadas em aspectos predominantemente técnicos ou decorrentes de interesses políticos é um dos principais fatores que podem comprometer a representatividade dos Comitês de Bacias, reforçando, assim, a necessidade de se fortalecer cada vez mais mecanismos de participação direta.

A interferência da participação popular nas políticas públicas ambientais é “indispensável para o desenvolvimento sustentável e para o Estado de direito democrático” (JUCOVSKY, 2007, p. 346).

Como será ora demonstrado, somente com o envolvimento da sociedade é que se torna possível concluir o que de fato é necessário para o alcance das diversas dimensões de desenvolvimento sustentável.

⁸⁴ Incisos III, IV e VI, do art. 38 da Lei nº 9.433/97.

6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO HÍDRICA E A CONCRETIZAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Enaltecidas as particularidades que envolvem a água e sua importância para distintas esferas (social, cultural, econômica, religiosa), bem como constatado o sério problema de disponibilidade e acesso ao recurso natural, observou-se a necessidade de uma tutela estatal diferenciada que gerencie a utilização racional do bem, de forma a se permitir os seus diversos usos.

A conscientização da realidade hídrica mundial influenciou a evolução dos modelos de gestão dos países, em especial, diante do reconhecimento de que os impactos da falta de água de qualidade atingem não só a saúde humana, mas, também, a economia e a realidade social de muitos povos.

Os impactos ambientais, econômicos, sociais e políticos não se limitam, por óbvio, à má utilização da água, mas igualmente decorrem da desenfreada exploração do meio ambiente como um todo. Para tanto, a humanidade busca a construção de um novo padrão de desenvolvimento, que propicie o crescimento em consonância com a manutenção dos recursos naturais, com o intuito de manter possível a vida no planeta. Surge, desse contexto, o conceito de desenvolvimento sustentável, já visto, que hoje perpassa por um novo paradigma: o da multidimensionalidade.

Vista a teoria da multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável, tornou-se possível concluir que a atuação do Estado deve ultrapassar a mera elaboração e execução de políticas públicas estritamente ambientais, interligando-as à política econômica e social de uma nação. De mais a mais, deve o Poder Público propiciar um arcabouço jurídico que permita o controle dos atos estatais e a reparação de danos, bem como promover a conscientização da população acerca das questões relacionadas à sustentabilidade, de forma a se propagar uma ética ambiental.

A adoção de um padrão de desenvolvimento que se pretenda sustentável deve abranger todas as atividades e empreendimentos que impliquem exploração aos recursos naturais e/ou impactos para o meio ambiente, sejam eles físicos, sociais ou econômicos.

Adentrando-se especificamente no tema deste trabalho, a sustentabilidade no uso das águas deve igualmente partir da mesma premissa, qual seja, a análise de todas as possíveis implicações da exploração dos recursos hídricos para um determinado grupo e a elaboração de

mecanismos de fiscalização e preservação, de acordo com a realidade econômica, social e política deste mesmo grupo.

Frise-se ainda, nos termos já expostos, que o padrão de sustentabilidade a ser implantado deve levar em consideração as particularidades de cada povo, sendo temerária a definição de um padrão global visto que nem todos os povos possuem o mesmo grau de desenvolvimento econômico, social e político. Neste ponto, surge a importância da participação da sociedade na elaboração desse padrão de sustentabilidade.

O Princípio da Participação pode ser elencado como um dos princípios do Direito Ambiental e está expressamente presente na Lei nº 9.433/97 que preconiza um sistema de gestão hídrico descentralizado e participativo. A participação popular é essencial “não apenas para definir políticas ambientais, mas também para harmonizar a preservação ambiental com as demandas sociais” (GONÇALVES; CASTRO, 2014, P. 160).

À medida em que a sociedade pode efetivamente intervir na tomada de decisões, os atos de gestão passam a concretizar de fato os anseios sociais, adequando as políticas públicas às demandas existentes e, assim, cada grupo social constrói o seu padrão de sustentabilidade. Nesse sentido, sustentabilidade, considerada em todas as suas dimensões, pressupõe o engajamento da sociedade e a observância da realidade fática existente.

Ao Estado, cabe propiciar condições para a realização de um debate democrático, mediante a elaboração de um arcabouço jurídico que permita a igualdade de manifestação de todos, bem como a garantia legal de participação, além de mecanismos de fiscalização e controle por parte da população.

De certo que, como já mencionado, não basta a mera garantia de uma participação formal, tal como ocorre em determinados órgãos ambientais que possuem em sua composição membros da sociedade civil e dos usuários da água. É preciso que tais integrantes tenham efetiva voz e possam influenciar as políticas públicas a serem travadas. Para isto, a conscientização e a construção de uma ética ambiental são essenciais, de forma a se construir visão crítica adequada.

Diante disso, será analisado de que maneira a participação popular intervém na sustentabilidade e, ainda, como é possível ampliar os meios para que ela aumente sua ocorrência dentro do sistema jurídico, político e administrativo brasileiro, mediante a adequação da legislação e institutos já existentes em nosso ordenamento jurídico.

6.1 A participação popular como elemento transformador

Dentre as diretrizes estabelecidas na Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos brasileira verifica-se a previsão de “adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, sociais e culturais das diversas regiões do País” (BRASIL, 1997)⁸⁵, que devem ser levadas em consideração quando da tomada de decisões, em especial, no estabelecimento dos usos prioritários e na concessão das outorgas.

Para tanto, as Bacias Hidrográficas foram estabelecidas como unidades básicas da gestão hídrica brasileira, possibilitando, assim, que as particularidades de cada uma delas, distintamente, pudessem ser identificadas e utilizadas como subsídios para o estabelecimento das políticas públicas voltadas à proteção e preservação da água.

O pluralismo dos sujeitos e a descentralização permitem colocar em cena o ativismo dos sujeitos de direitos, não somente destinatários como também corresponsáveis pela gestão do meio ambiente, do direito-dever de cuidar e administrar o ambiente da vida, participar da vida política e econômica da sociedade enquanto componentes de um pluralismo que se opõe à centralidade estatal na regulação e produção de normas e direitos (OLIVEIRA; POZZI; FERRATI; CARDOSO, 2014, p. 273).

Como já narrado, em um país com dimensões continentais como o Brasil, a disponibilidade de água não se dá de forma equânime, bem como distinta é a realidade climática de cada região do país, o que influencia diretamente nas atividades econômicas desenvolvidas e na quantidade do recurso passível de utilização.

Certo é que algumas atividades não poderão ser desenvolvidas em determinados locais, dada a escassez do recurso, sendo, lado outro, altamente indicadas em regiões onde a disponibilidade é abundante. Essas questões devem ser analisadas quando da concessão da outorga pelo Poder Público. Todavia, o que se pretende deixar claro é o fato de que a população deve ser chamada a opinar em tais ocasiões, haja vista ser ela a principal beneficiária ou vítima das atividades a serem implantadas e os impactos que elas podem vir a causar.

Considere-se, portanto, que a implantação de uma atividade ou empreendimento que possam gerar impactos ambientais são objeto de análise quando da realização dos Estudos de

⁸⁵ Art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.433/97.

Impacto Ambiental⁸⁶. Entretanto, impactos de outra natureza devem igualmente ser observados.

Ao que se refere a atividades que impliquem na utilização de recursos hídricos, é possível notar sérios problemas decorrentes da má exploração, em especial quando se trata da qualidade da água. Certos empreendimentos geram um aumento considerável da poluição das águas.

Conseqüentemente, o aumento da poluição pode levar a impactos sociais para determinado grupo local, na medida em que elevam as possibilidades de prejuízo à saúde e ao bem-estar das pessoas que residem nas proximidades.

O problema de disponibilidade de água de qualidade configura inequívoca violação a um direito fundamental. Já fora demonstrada a importância deste recurso para a manutenção da vida e da saúde humana, confirmando que a falta de acesso à água causa sérias conseqüências anteriormente apontadas: milhões de pessoas morrem em decorrência do não acesso à água de qualidade ou, ainda, por doenças transmitidas em um ambiente sem saneamento básico.

Como não há vida sem água, milhares de pessoas passam por um processo de migração, buscando locais onde possam encontrá-la em condições ideais de consumo. Este é o quadro dos já mencionados refugiados ambientais, que acaba por causar outros tantos problemas sociais para o Estado que se vê obrigado a proporcionar condições de vida, alimentação, moradia e saúde a todos eles.

Observa-se ainda que os impactos das atividades para os recursos hídricos geram conseqüências diretamente relacionadas ao aumento da fome e da pobreza, uma vez que sem água não há como se produzir alimentos, o que, como conseqüência, faz aumentar o preço dos produtos alimentares, como bem aponta Barbosa (2014): “ainda que não receba atenção nos rótulos, a disponibilidade de água tem o poder de afetar nosso bolso, ao influenciar os preços das *commodities* alimentares” (BARBOSA, 2014, p. 71).

Além dos prejuízos da seca, outras conseqüências da má exploração da água para o bem-estar social são as alterações no regime das chuvas. Diversas são as cidades afetadas por problemas relacionados a inundações. O grande fluxo de chuvas, associado ao despreparo

⁸⁶ Os Estudos de Impacto Ambiental estão previstos no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição de 1988 e devem ser realizados pelo empreendedor para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, nos termos expostos na Resolução CONAMA 01/86.

urbano, acaba por gerar transbordamento de rios, destruição de inúmeras moradias, prejuízo ao comércio, sem contar o aumento da transmissão de doenças.

Logo, o problema na alteração no ciclo hidrológico gera sérios problemas sociais, como já exemplificados, como a fome, o aumento da pobreza, a falta de moradia, os impactos sobre a saúde, dentre outros muitos possíveis.

Barbosa (2014) menciona ainda os altos custos para solucionar as consequências de desastres naturais decorrentes das alterações climáticas, tais como tsunamis, furacões, inundações, degelo das regiões árticas, irrigações de regiões desérticas.

Todo este prejuízo implica maiores despesas ao Estado para solucionar os problemas causados pelo desequilíbrio das chuvas, seja pela sua falta ou pelo seu excesso. Ao investir na reparação dos problemas relacionados à questão hídrica, o Estado deixa de investir em outros setores como educação, saúde, tecnologia e infraestrutura, bem como deixa de incentivar vários setores da economia.

As atividades influenciam o desenvolvimento econômico de determinada região, atraindo investimentos locais e, assim promovem mais circulação de riquezas para as cidades envolvidas.

Ora, demonstrou-se claramente no início deste estudo, o caráter de bem econômico da água, utilizada em diversos setores como agricultura, pecuária, indústria, navegação, turismo e produção de energia elétrica. A falta de água traz prejuízos a todos estes setores da economia que utilizam do recurso hídrico em sua cadeia de produção:

A má gestão dos recursos hídricos traduz-se em poluição e na redução da oferta de água limpa e segura, que, além de comprometer a saúde da população, afeta a produção de alimentos, as indústrias e a geração de energia elétrica, assim como o turismo, entre outros setores econômicos. (BARBOSA, 2014, p. 37)

Observa-se, portanto, a importância da boa gestão dos recursos hídricos, devendo haver cautela na autorização de atividades que gerem impactos para a qualidade da água.

Diante disso, é essencial a participação da população. Ao serem criados mecanismos de atuação direta de um determinado grupo social atingido por uma atividade, é possível efetivamente reconhecer a realidade envolvida e as necessidades particulares deste grupo e, conseqüentemente, traçar metas e objetivos possíveis de serem alcançados.

Ao serem analisados os atuais modelos de gestão hídrica na Europa e na América Latina, em especial no Brasil, constatou-se a ampla adoção de uma gestão hídrica

participativa, pautada na presença mais efetiva da população na tomada de decisões, legitimando, assim, as decisões do Poder Público (RIBEIRO; THOMÉ, 2015).

A gestão participativa dos recursos hídricos propicia ao Poder Público efetivamente apurar as consequências de uma atividade que implique em exploração da água, mediante oitiva dos usuários. Assim sendo, as políticas públicas a serem adotadas levarão em consideração todas as variáveis possíveis quando da concessão ou não da outorga pelo uso de recursos hídricos, sejam elas variáveis ambientais ou mesmo econômicas e sociais.

Afirma-se, portanto, que uma atividade que explore os recursos hídricos se dirá sustentável caso equilibre todas estas variáveis possíveis, o que não se concretizaria com a mesma eficiência quando as decisões não considerassem as reais consequências das atividades econômicas sobre a vida da população envolvida.

Ainda, a aplicação dos recursos advindos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos poderá ser igualmente objeto de debate e discussão por parte da sociedade de forma a serem investidos em projetos de fato prioritários para cada região. A cobrança é um instrumento já citado que possibilita a imposição de um valor a ser cobrado em razão da utilização da água, devendo, os valores arrecadados serem utilizados em obras e projetos da bacia correspondente.

Assim, proporciona a cobrança uma mudança de postura por parte dos usuários que se veem diante da necessidade de racionalizar o uso do recurso, devendo ainda “exigir e reivindicar a comprovação de que os benefícios decorrentes da implantação dos instrumentos legais sejam de fato revertidos em mecanismos de proteção ao meio ambiente” (ROSA; RIBEIRO, 2014, p. 86).

Observe-se que a participação popular é, claramente, um elemento transformador, na medida em que propicia o estabelecimento de prioridades que de fato se coadunem com a sustentabilidade pretendida e possível para a região em questão. Ao se buscar a utilização racional do bem, de acordo com a disponibilidade do recurso e a aplicação de valores em obras e projetos necessários, conduz-se a mudanças da qualidade de vida da população, redução de impactos ambientais, bem como se auxilia no desenvolvimento de atividades que dependem da água, propiciando um incentivo ao crescimento econômico.

A concretização da dimensão socioeconômica do desenvolvimento sustentável na gestão hídrica, portanto, propiciará o reconhecimento e a garantia de dois aspectos importantes: a água como direito fundamental e a água como recurso econômico.

Para tanto, torna-se imperioso que a participação popular se dê da forma mais ampla possível, sem, contudo, retirar do Poder Público a sua competência de gerir e administrar a

exploração do recurso natural. Kapper (2012) aponta que o Estado se mantém em seu papel soberano de defender os interesses do povo, mas, ao permitir a interação da sociedade, transforma “um sistema vertical, de cima para baixo, para um sistema horizontal com vários estágios de poder, com diversos olhares e saberes na condução do destino da nação” (KAPPER, 212, p. 43).

Acerca da necessidade de ampliação da participação popular Ribeiro e Thomé (2015) salientam que “a democracia, hoje, não se satisfaz com as instâncias deliberativas dos representantes eleitos e de corpos burocráticos fiéis aos comandos legais” (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p. 46).

Não restam dúvidas que a obrigatoriedade de representantes do povo local e das entidades civis nos Comitês de Bacias propicia uma participação direta da sociedade na execução de políticas públicas voltadas à proteção e gestão dos recursos hídricos. Todavia, a gestão participativa deve ir além desta possibilidade formal de participação e permitir que os interesses resguardados por estes representantes influenciem efetivamente as decisões e os atos a serem adotados pelo Poder Público, concretizando, assim, uma democracia participativa.

A mencionada democracia participativa é um dos pilares de um Estado Democrático de Direito que “não se consola apenas com a figura da representação política formal, exigindo simultaneamente a participação popular e a colaboração judicial responsável nos exercícios de concretização dos direitos fundamentais” (SAMPAIO, 2003, p. 93).

Neste sentido, a ampliação de instrumentos judiciais de proteção ambiental, cuja legitimidade ativa seja atribuída diretamente à população, é igualmente importante, eis que permite o controle dos atos de gestão emanados do Estado, buscando-se não somente a reparação de danos ambientais como, principalmente, a prevenção da ocorrência de tais danos.

Como exemplo de instrumento judicial para proteção e preservação do meio ambiente que corrobora com os ideais democráticos cite-se a ação popular ambiental, cujos objetivos e requisitos serão a seguir definidos, assim como a sua possível ampliação de forma a propiciar maior participação da população na gestão das águas no Brasil.

Acrescente-se que a participação pretendida, não só na gestão hídrica mas para a gestão ambiental como um todo, perpassa pela necessidade de ampla conscientização da população, isto é, pela efetiva observância do Princípio da Informação e da Educação Ambiental.

Não à toa, a gestão hídrica na União Europeia baseia-se em amplo acesso a um sistema de informação consolidado a partir da transparência dos Estados envolvidos. No Brasil, a Lei nº 9.433/97 prevê em seu art. 25 o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, ainda timidamente implantado. De certo que de nada adianta a criação de um sistema para lançamento de dados sobre a utilização da água no país se a existência e a utilidade de tal sistema não forem amplamente divulgadas e esclarecidas para a população.

A atual crise hídrica brasileira acendeu as bases para uma maior consciência ecológica de preservação da água. O recurso, até então tido como de extrema abundância no Brasil, sofre as consequências do desmatamento, da poluição e da má gestão, o que repercute diretamente na quantidade e na qualidade da água disponível.

O que antes era uma realidade apenas de regiões específicas do país, como o Nordeste, passou a ser um problema real para outros estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Logo, a população foi chamada a racionar o uso da água, sofrendo sérias consequências pelo não atingimento de metas, tais como racionamento e aumento desenfreados das tarifas.

Tem-se, com isso, que muito embora existam metas e objetivos universais, traçados em tratados ou acordos internacionais, as particularidades de cada nação devem ser levadas em consideração. O desenvolvimento não poderá dar-se de maneira sustentável se a realidade de cada Estado não for respeitada, sob pena de ser imposto um padrão de sustentabilidade que somente se tornará viável àqueles que detiverem o poder econômico e uma realidade social favorável.

Freitas (2012), ao traçar as cinco possíveis dimensões abarcadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável, defende uma concepção multidimensional do desenvolvimento, que não deve se amoldar unicamente à ideia de desenvolvimento econômico. Assim, deve haver, para o citado autor, uma nova conceituação de desenvolvimento para “florescimento das condições, internas e externas, viabilizadoras do círculo coexistencial benéfico de consciências que recuperam a filosofia da unidade dialética da vida” (FREITAS, 2012, p. 114).

Para Oliveira (2012), o crescimento econômico em escala planetária não é pressuposto para a promoção de uma equidade social, nem mesmo significa a satisfação das necessidades.

Retomando a relação do meio ambiente com o direito à vida, não há como mencionar a promoção deste direito, sem que se garanta o pleno desenvolvimento da vida, seja ela humana ou não. Frise-se que, ainda que se prefira adotar uma concepção antropocêntrica, não

há como se pensar em garantia do direito à vida, se não forem garantidas as amplas necessidades do indivíduo.

Constata-se, portanto, que ao se atingir a plena sustentabilidade na exploração dos recursos hídricos, levando-se em consideração todas as possíveis dimensões, em especial, a econômica e social, estar-se-á garantindo a vida, de forma plena, observadas todas as necessidades e usos possíveis.

6.2 Mecanismos para ampliação da gestão participativa no Brasil

Observado o modelo de gestão hídrica mencionado neste trabalho, é possível concluir que, atualmente, a participação de representantes dos usuários e da sociedade civil na composição de órgãos ambientais, tem sido bastante comum. Tal fato permite que a população, de alguma forma, atue nas decisões a serem traçadas.

No Brasil, a participação popular se mostra presente na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, e, portanto, permite-se que os usuários-membros se envolvam diretamente no exercício das competências cabíveis a tais comitês, dentre elas, a elaboração e acompanhamento de execução de Planos de Recursos Hídricos, estabelecimento de mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos situados na bacia correspondente, ou ainda, estabelecimento de critérios para rateio dos custos com obras de interesse comum⁸⁷.

Todavia, para que se otimize a busca pela sustentabilidade, em suas diversas dimensões, tendo-se em vista o papel transformador decorrente da participação popular, é necessária a ampliação de outros mecanismos democráticos, que ultrapassem a mera participação formal em órgão público, de forma a se garantir, efetivamente, voz à população.

A participação comunitária em matéria ambiental pode se materializar sob diversas maneiras, como nos processos de criação do direito ambiental (por meio da iniciativa popular nos procedimentos legislativos, por exemplo) e na atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público (por meio do ajuizamento de ação popular e ação civil pública ambiental) (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p. 47).

Nesse sentido, quando os prejudicados ou beneficiários são conclamados a participar, acabam por intervir nas decisões a serem tomadas pelo Poder Público, atuando, por

⁸⁷ Vide art. 38, da Lei nº 9.433/97.

consequência, na definição das políticas adotadas, sejam elas em matéria econômica, ambiental ou social. Assim, se fazem concretizadas as dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável.

Como é sabido, essa não é a realidade idealizada pelo mundo capitalista, no qual, quanto mais for mantida a relação de dependência e desigualdade entre as pessoas, mais crescimento econômico haverá para aqueles detentores do poder. Não à toa se acentuam hodiernamente quadros de exclusão social, que retiram dos indivíduos excluídos a possibilidade de serem verdadeiramente atores sociais, contribuindo para a definição das políticas públicas que regem o seu dia a dia.

Ao analisar a característica excludente dos modelos liberal ou neoliberal, Azevedo (2014) reforça a conclusão de que a dependência gera mais dependência, uma vez que impossibilita os dependentes de crescerem.

O que se verifica da proclamada inevitabilidade dessa condução econômica é que, despojada de seu linguajar hermético, o que dela resulta é que os países ainda periféricos ficam economicamente paralisados, inviabilizando assim qualquer possibilidade de competirem com países de onde provêm tais ditames (AZEVEDO, 2014, p. 64).

Ora, ao se retirar de um povo a possibilidade de imprimir suas particularidades e demandas na condução da vida pública de seu país, incluindo, nesta perspectiva, a gestão de seus recursos naturais, retira-se igualmente a possibilidade de mudança do *status quo*.

A imposição de um padrão de sustentabilidade para todos os povos, independentemente de suas características sociais, econômicas e regionais, apenas contribui para a dependência tecnológica e financeira. Lado outro, não se pode perder de vista que a sustentabilidade pressupõe cooperação, eis que as consequências da degradação ambiental se estendem para além das fronteiras. Aliar respeito a particularidades locais à cooperação necessária para minimizar ou eliminar danos ambientais é um grande desafio que, para ser solucionado, deve contar com a participação de todos, de forma igualitária e sem exclusão.

Esta é uma grande mudança na visão sobre sustentabilidade, desde seus primórdios, iniciados nos movimentos ambientalistas que influenciaram Estocolmo em 1972, e, posteriormente, por meio do Relatório Brundtland, até os dias atuais. Os modernos documentos internacionais sobre o meio ambiente já se pautam na preocupação com o social, como complemento para o ambiental.

For good reason, more and more people are trying to go beyond the vapid environmentalism of the early 1970s and develop a more fundamental, indeed a more radical, approach to the ecological crises that beleaguer us. They are looking for an ecological approach, one that is rooted in an ecological philosophy, ethics, sensibility, and image of nature, and ultimately for an ecological movement that will transform our domineering market society into a nonhierarchical cooperative society---a society that will live in harmony with nature because its members live in harmony with one another (BOOKCHIN, 2014, n. p.)⁸⁸.

Entretanto a participação, para ser presente e efetiva, implica conscientização. Um povo que não tem conhecimento de sua realidade e das consequências que a ação humana pode causar para vida e bem-estar de todos, não está preparado a integrar a gestão participativa. Quando não há transparência, conhecimento e construção de uma conscientização ambiental, a condução da vida pública pode acontecer mediante manipulação de interesses.

Nesse sentido, dentre os mecanismos para se ampliar a gestão hídrica participativa, encontra-se, na base de todo o arcabouço jurídico-político, a educação ambiental, aliada, necessariamente, ao direito à informação.

Havendo acesso a informações relativas à realidade hídrica local e dos usos preponderantes em cada região, associado à conscientização ambiental, amplia-se o anseio da sociedade de participar e fiscalizar os atos de gestão.

Logo, a educação ambiental será fio condutor a outros mecanismos de participação, como as consultas públicas ou mesmo o ajuizamento de uma ação popular. Portanto, os caminhos para a ampliação a seguir expostos, devem coexistir dentro de um sistema, caminhando lado a lado.

⁸⁸ Por uma boa razão, mais e mais pessoas estão tentando ir além do insípido ambientalismo da década de 1970 e desenvolver uma abordagem mais fundamental, na verdade, mais radical, acerca da crise ecológica que nos rodeia. Elas estão à procura de uma abordagem ecológica que esteja enraizada em uma filosofia ecológica, ética, sensível à imagem da natureza, e, finalmente, a partir de um movimento ecológico que vá transformar nossa sociedade de mercado dominadora em uma sociedade cooperativa não hierárquica --- uma sociedade que irá viver em harmonia com a natureza porque os seus membros estão em harmonia uns com os outros (tradução livre).

6.2.1 Educação ambiental e Princípio da Informação

A educação ambiental, em um contexto global, é fruto de um amplo processo de conscientização da relação homem-meio ambiente, que ganhou força após grandes desastres ambientais, que acabaram por acender o alerta da necessidade de mudanças. Como exemplos de desastres citem-se o envenenamento de milhares de pessoas em Minemata, no Japão, na década de 1950; o acidente nuclear de Tchernobyl, na Ucrânia, em 1986; o outro grande acidente nuclear em Fukushima, no Japão, em 2011 (ROMEU, 2014), dentre inúmeros outros.

O avanço da ciência propiciou a comprovação do nexos existente entre a intervenção antrópica e os danos ambientais. Assim, os movimentos ambientais das décadas de 60 e 70 revelaram uma preocupação da população com o rumo da realidade ambiental mundial. Começaram a ser cobradas medidas governamentais para travar o avanço desenfreado das atividades degradadoras, nos termos já explanados neste estudo.

Como visto, tais movimentos influenciaram o início das conferências internacionais sobre o meio ambiente, que configuraram um forte avanço nas tratativas para criação de um sistema composto por legislação, órgãos e políticas públicas voltadas à proteção da natureza, demonstrando mudança de postura por parte dos Estados, que passaram a considerar a cooperação mútua como forma de salvar a vida no planeta.

Os grandes tratados e acordos internacionais decorrentes de tais conferências influenciaram o sistema jurídico e administrativo dos países que, paulatinamente, foram criando leis internas voltadas à preservação do meio ambiente, reconhecendo-o como um direito fundamental, intimamente ligado a outros como a saúde e a vida.

A conscientização sobre o alcance dos prejuízos decorrentes da má exploração dos recursos naturais, em especial, suas implicações para a saúde e vida humana, fez surgir a preocupação com a construção de uma educação voltada para a consciência ecológica.

Destaque-se a Declaração de Estocolmo, que em seu Princípio 19, enaltece:

[...] um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana (ONU, 1972).

O referido Princípio relaciona a educação ambiental com a conscientização da sociedade. Somente um povo consciente é capaz de cobrar e exigir mudanças, a partir da postura ativa diante de seus governantes.

No Brasil, a educação ambiental é expressamente reconhecida como princípio que rege a Política Nacional do Meio Ambiente⁸⁹, devendo ser prestada em “todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981).

Editada em 27 de abril de 1999, a Lei nº 9.795 instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental que impõe ao Poder Público⁹⁰ a promoção da educação ambiental como forma de engajar a sociedade na proteção do meio ambiente, eis ser um poder-dever já reconhecido no artigo 225 da Constituição de 1988.

A conscientização da população é o primeiro passo para se proporcionar uma participação ativa e eficiente na tomada de decisões. Ao tomar conhecimento da importância do meio ambiente e das consequências de sua destruição, torna-se possível cobrar atitudes por parte do Estado ou mesmo fiscalizar as políticas públicas adotadas.

De forma mais ampla, é preciso que a educação ambiental igualmente se preocupe em relacionar as questões ambientais com os problemas sociais, políticos e econômicos do país, em estrito cumprimento ao disposto no artigo 4º, da Lei nº 9.795/99 que preconiza “a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade” (BRASIL, 1999).

O citado disposto legal relaciona as diversas dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável, deixando claro que a educação ambiental pressupõe a conscientização da população acerca da relação destas dimensões, tornando, conseqüentemente, consciente das mudanças decorrentes da adoção de uma postura sustentável.

A educação ambiental corrobora para uma democracia participativa, eis que sociedade pode contribuir para a elaboração de leis, saindo, assim, de uma postura de mera receptora de normas jurídicas.

A exigência de uma educação ambiental é fundamento para a assertiva aqui lançada, a de que não é suficiente, nos tempos atuais, a mera presunção legal do conhecimento da lei. É necessário que já no projeto de futura legislação, haja debate prévio sobre o assunto, perante a sociedade e que este debate continue, durante a discussão e votação do aludido projeto, nas casas legislativas, e que perdure, mesmo

⁸⁹ Art. 2º, inciso X, da Lei nº 6.939/81.

⁹⁰ Art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.795/99.

após a publicação da lei, para que ela seja aplicada e não ignorada ou até mesmo para que possa ser aperfeiçoada (CARVALHO; REZENDE, 2015, p. 32).

Como existe uma estreita relação entre a educação ambiental e o Princípio da Informação, a construção da consciência ecológica impõe o acesso a informações relacionadas à agenda ambiental de um determinado povo. Logo, devem ser prestadas à população informações intimamente ligadas à realidade ambiental do país e às medidas tomadas para promover a preservação e proteção dos recursos naturais. Observa-se, assim, que estas informações devem, portanto, ser públicas, de forma a permitir o acesso por parte de todos os interessados. Para Machado (2006), “a publicidade estrutura o manuseio da informação, e a transparência operacionaliza a fruição do direito à informação frente à Administração Pública e àqueles que usam de bens comuns da coletividade” (MACHADO, 2006, p. 62).

No que se refere à gestão hídrica, igual lógica se aplica. A participação popular pretendida se aprimora na medida em que há amplo acesso a informações relativas à disponibilidade de água e os usos correspondentes. Um mecanismo que propicia a coleta, armazenamento e divulgação destas informações é o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos que servirá como subsídio para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos, de forma a moldá-los às demandas locais.

A criação de um sistema de informações, por sua vez, constitui o elemento acelerador, por excelência, do processo decisório, viabilizando qualitativamente, através da informação livremente compartilhada, tanto a descentralização quanto as interatividades setoriais, institucionais e entre o poder público e a sociedade civil (CAVALCANTI; CAVALCANTI, 1998, p. 87).

O acesso aos dados contidos no Sistema de Informações é amplo, a todos os membros da coletividade, não havendo qualquer exceção apontada pela Lei 9.433/97, devendo haver, inclusive, divulgação obrigatória de dados (MACHADO, 2006).

Constata-se que a ampliação da participação popular na gestão hídrica perpassa pela ampliação da educação ambiental, com pleno acesso às informações correspondentes, eis que se permite, com isso, a construção de uma ética ambiental e de uma consciência sustentável, que relacione ambiente, sociedade e economia, propiciando um desenvolvimento em todas as suas dimensões, e, assim, contribuindo para melhoria das condições de vida de um povo.

6.2.2 Audiências públicas e a gestão hídrica

A gestão participativa está intimamente relacionada à ampliação do espaço público, levando aos diversos atores sociais os problemas e decisões relacionados à administração da *res pública*. Ampliar o espaço público pressupõe a participação ampla e abrangente da sociedade, não apenas por meio de representantes, mas diretamente.

Esta perspectiva trazida pela Lei nº 9.433/97 revela uma politização da gestão dos recursos hídricos. Ao dispor sobre o tema Jacobi e Barbi (2007) esclarecem que não se trata de uma relação político-partidária, mas sim uma relação política que envolve a população em “processos de consulta e decisórios na gestão da água” (JACOBI; BARBI, 2007, p.241).

Assim, a realização de audiências públicas é um interessante instrumento a conchamar a população a participar da tomada de decisões e está expressamente prevista em nosso ordenamento jurídico para determinados procedimentos, como é o caso do licenciamento ambiental.

Este é um procedimento administrativo previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81 “a ser observado nas hipóteses de atividades ou empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou qualquer outra forma de degradação ambiental, de forma a prevenir ou minimizar os danos para a coletividade” (ROSA, 2015, p. 78).

A Resolução CONAMA 09/87 traz como finalidade da audiência pública a exposição de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)⁹¹, apresentado pelo empreendedor que pretende estabelecer uma atividade sujeita a licenciamento ambiental. Assim, possibilita-se que os interessados opinem acerca dos dados e relatos extraídos do RIMA. O artigo 2º da citada Resolução esclarece ainda que deverá a audiência pública ser solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, sempre que se julgar necessário (BRASIL, 1987).

Ainda disciplinando o tema, a Deliberação Normativa 12/94 do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) do Estado de Minas Gerais, assim conceitua:

Art. 1º - Audiência Pública é a reunião destinada a expor à comunidade as informações sobre obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental e o respectivo Estudo de Impacto Ambiental - EIA, dirimindo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões a respeito para subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento (COPAM, 1994).

⁹¹ Elaborado juntamente com os Estudos de Impacto Ambiental.

Logo, as audiências são reuniões que permitem a discussão e debate acerca dos eventuais riscos e benefícios da implantação de uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental, de forma a permitir que todos, em especial os diretamente interessados, posicionem-se e exponham seus pontos de vista, subsidiando, assim, a decisão pelo órgão licenciador.

Todavia, as audiências públicas não se limitam ao procedimento de licenciamento ambiental. Elas podem e devem ser convocadas sempre que tiver que ser tomada uma decisão que vá repercutir sobremaneira na vida e bem-estar da população, incluindo-se decisões referentes à gestão dos recursos hídricos.

O fortalecimento dos espaços deliberativos tem sido peça fundamental para a consolidação de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã promove um avanço qualitativo na capacidade de representação dos interesses e na qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais (JACOBI; BARBI, 2007, p.242)

Como hipóteses para convocação de audiências públicas ressaltam-se os procedimentos de outorga, que envolvem importantes decisões relativas ao uso das águas devendo ser avaliados, para sua concessão, critérios quantitativos e qualitativos de recursos hídricos envolvidos. Neste ponto, as demandas regionais, bem como as consequências da utilização do bem comum para determinada localidade, devem influenciar estas decisões, de modo que seria produtivo contar com a população para expor os problemas relacionados à utilização das águas.

Outro debate importante refere-se à definição de parâmetros para fixação dos valores para cobrança pelo uso de recursos hídricos, ou mesmo para definir os projetos e obras prioritários a receberem os valores arrecadados com a cobrança. Assim, possibilitar-se-ia a oitiva da população, mediante exposição de aspectos a serem levados em consideração, podendo o mesmo ocorrer com opiniões e críticas referentes à elaboração de Plano de Recursos Hídricos.

Para uma gestão hídrica voltada à sustentabilidade, é importante se dar voz à população, de forma que sejam consideradas variáveis distintas, sejam elas econômicas, culturais e sociais, concretizando-se as multidimensões do conceito de desenvolvimento sustentável.

Ainda que faltem aos leigos conhecimentos técnicos importantes, outras questões serão levadas em conta pelo tomador de decisão, pois “as relações de poder são parte de um

processo que envolve debates e negociações conjuntas entre leigos e peritos” (JACOBI; BARBI, 2007, p.241).

Em que pesem todos os benefícios das audiências públicas relatados, há quem aponte alguns pontos negativos:

Por outro lado, os mecanismos de participação popular nas decisões dos gestores em matéria ambiental não se encontram isentos de críticas. Argumentos contrários ao alargamento de legitimados a atuar no processo de investigação de impactos ambientais estruturam-se na inevitável pressão exercida pelos interessados sobre os administradores responsáveis pela tomada de decisão. Não se pode perder de perspectiva, ainda, que as sucessivas aberturas de prazos e os elevados custos relacionados à participação popular tornam esses procedimentos burocráticos e dispendiosos ao Poder Público (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p.57).

Não obstante tal posicionamento, os eventuais custos não podem ser decisivos para se afastar a participação da população em decisões de questões que atingem diretamente sua vida e seu cotidiano. Questões estas que, talvez, nenhum *expert* poderá avaliar, salvo os próprios envolvidos.

Existem saídas para se minimizar eventuais custos ou problemas de organização decorrentes da realização de audiências. A própria ANA utiliza-se de seu endereço eletrônico para atrair contribuições dos interessados, como meio de avaliar as opiniões antes mesmo da realização da audiência presencial.

Um exemplo recente foi a convocação *online* da população para envio de contribuições com vistas a solucionar a pendência relativa à renovação da outorga para a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (SABESP), cujo objeto é o uso e interferência sobre os recursos hídricos no Sistema Cantareira para fins de abastecimento público⁹².

Na ocasião, a ANA agendou audiências públicas a serem realizadas precisamente em 13/02/2014 e 14/02/2014⁹³, com vistas a permitir que a população pudesse participar dos debates envolvendo a viabilidade de renovação ou não da outorga. Antes da realização desses

⁹² Em 2014, por meio da Resolução ANA nº 429, fora concedida a outorga à SABESP, autorizando a utilização dos recursos hídricos especificados para fins de abastecimento público, pelo prazo de 10 anos, sendo certo que a mesma venceria em agosto de 2014. Todavia, diante da crise hídrica notória que atingiu o Sistema Cantareira nos anos de 2014 e 2015, a outorga foi estendida por duas vezes, de forma a se permitir o efetivo cumprimento das obrigações e propostas contidas no ato de outorga.

⁹³ Informações extraídas endereço eletrônico institucional http://audienciapublica.ana.gov.br/te_audiencia.php?id_audiencia=38.

dois eventos, foi dada a oportunidade de envio de opiniões por meio de um link eletrônico⁹⁴, no período de 20/01/2014 a 10/02/014.

Porém, tais audiências foram suspensas, sendo certo que a ANA lançou a seguinte nota de esclarecimento:

Durante o processo de renovação da outorga e em decorrência do excepcional período de estiagem foram suspensas as ações previstas no primeiro cronograma de renovação da outorga, entre elas a realização da Audiência Pública nº 001/2014, destinada a obter contribuições e subsídios para a renovação da outorga para a Sabesp. Foram suspensas também as etapas presenciais da audiência pública marcadas para 13 de fevereiro de 2014, em Campinas, e para 14 de fevereiro de 2014, em São Paulo (ANA, 2014).

O procedimento de renovação ainda está em curso, havendo um comunicado institucional da ANA no sentido de que será concluído até 31/05/2017, havendo previsão de realização de audiências públicas no final de 2016.

Note-se que o avanço tecnológico permite sanar alguns dos problemas que podem recair sobre a realização de audiências públicas, não podendo, por certo, ser afastado este mecanismo de participação direta da sociedade na gestão da vida pública, cabendo aos órgãos ambientais, sempre que necessário, socorrer-se deste instrumento democrático.

6.2.3 Ação popular ambiental

Foram indicados, até então, mecanismos não jurídicos de participação popular, seja representatividade em órgãos ambientais ou por realização de audiências públicas dentro ainda da esfera administrativa. No mais, a promoção de conscientização ecológica por meio da educação ambiental e da ampla divulgação de informações consiste em base, em fundamento para a efetividade da atuação direta da sociedade.

Contudo, muitas vezes esses mecanismos não serão suficientes, necessitando a sociedade fazer valer o seu poder-dever de proteção ao meio ambiente por meio de instrumentos processuais.

Dentre os principais instrumentos processuais para a defesa do meio ambiente cite-se a ação civil pública e a ação popular, ambas voltadas a uma tutela coletiva.

⁹⁴ Disponível em: <<http://audienciapublica.ana.gov.br>>. Acesso em 21 maio 2016.

A ação civil pública está disciplinada pela Lei nº 7.347/85 e tem como objeto a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, à infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público social (BRASIL,1985).

Indiscutivelmente, a ação civil pública é um dos instrumentos processuais mais amplos para a busca da proteção ambiental, sendo certo que seu nascimento se deu exatamente para disciplinar o art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81, que trata da responsabilidade por dano ambiental, ganhando força com a Constituição de 1988 e com a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que enriqueceu as bases da tutela coletiva no Brasil (RODRIGUES, 2011).

Entretanto, a legitimidade para ajuizamento da ação civil pública não abarca os indivíduos diretamente, nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, a saber:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

- I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
- II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
- V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
 - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
 - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

Neste sentido, em que pese a importância da ação civil pública, ela não será objeto de análise neste trabalho visto que o mesmo visa discutir acerca de meios de ampliação da participação popular na proteção dos recursos hídricos como elemento para concretizar a dimensão socioeconômica do conceito de desenvolvimento sustentável. Logo, a ênfase será dada à ação popular, que melhor se encaixa na proposta deste estudo.

A ação popular é um instrumento processual que visa propiciar uma atuação direta dos cidadãos na defesa de interesses que lhe são caros e que possuem uma titularidade coletiva. De maneira que, para Silva (1995), trata-se de:

Instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural (SILVA, 1995, p. 441).

Fiorillo (2012) ressalta que a ação popular é um instrumento antigo que remonta aos romanos, os quais, não como indivíduos, mas como membros de comunidade, podiam se valer de tal ação para a proteção de interesses difusos.

No Brasil, a legitimidade direta do cidadão fora tratada já na Constituição de 1824, porém, com um viés penal, eis que previa ação popular a ser movida por qualquer do povo, face àqueles que tivessem cometido crime de suborno, peita, peculato ou concussão⁹⁵. Somente com a Constituição de 1934 a ação foi popular novamente tratada, desta feita, com um enfoque mais amplo.

Em 1934, pela primeira vez conferiu-se legitimidade ao cidadão para pleitear a nulidade ou anulação de atos que fossem lesivos ao patrimônio da União, Estados e Municípios, sendo, contudo, suprimida no decorrer do governo ditatorial de Getúlio Vargas (MARQUES, 2015). No entanto, a Constituição de 1946, em seu art. 141, item 38, restaurou a legitimidade dispondo assim: “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de econômica mista” (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1967 e a EC nº 1/69 mantiveram a previsão de ação popular contra atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas, sempre tendo como limites a Lei nº 4.717, que foi editada em 1965 para regulamentar a ação popular. A citada Lei de Ação Popular confere legitimidade a todo cidadão “para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio, considerando este como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (MARQUES, 2015, p.6).

Porém, foi a Constituição de 1988 que efetivamente marcou o reconhecimento da ação popular como instrumento de defesa de questões ambientais, uma vez que, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, ela ampliou o objeto da ação de forma a permitir o seu ajuizamento, visando “anulação de ato lesivo ao patrimônio público, ou de entidade de que o Estado

⁹⁵ Art. 157 da Constituição Imperial de 1824: “por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei” (BRASIL, 1824).

participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988).

Note-se que, ao contrário de outros países que concebem o meio ambiente como um bem público e, portanto, o dano ambiental como um dano ao Estado⁹⁶, o ordenamento jurídico brasileiro o reconhece como um direito difuso, de titularidade coletiva, ampliando os possíveis instrumentos processuais de proteção, inclusive, conferindo legitimidade a qualquer cidadão para propositura de ação popular.

Este instrumento processual democrático é de suma importância para a busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, eis que, como fora narrado, implica, nos termos do artigo 225 da Constituição de 1988, um poder-dever imposto não só ao Poder Público, mas à coletividade. Portanto, a despeito de ser um direito fundamental do cidadão, o ambiente sadio é igualmente sua responsabilidade, devendo, pois, serem-lhe oportunizados instrumentos de participação nas questões atinentes à proteção ambiental.

No caso específico dos recursos hídricos, a Lei nº 9.433/97 reforça a ideia de participação popular na gestão da água na medida em que prevê um modelo descentralizado e participativo, sendo os Comitês de Bacias os órgãos que propiciariam esta participação, ao possuir, como membros, representantes da sociedade civil e dos usuários.

A Lei de Ação Popular, nos termos expostos, inicialmente previa a possibilidade de ajuizamento de ação, com o intuito de proteger o patrimônio público, ou seja, de defender o erário. Com a promulgação da Constituição de 1988, o objeto da ação popular ampliou-se, dando ensejo à chamada ação popular ambiental.

Ao considerar que o procedimento da ação popular ambiental antecede a ampliação de seu objeto, torna-se indiscutível que alguns institutos e regras precisam ser adequados quando se busca uma tutela ambiental, dotada de particularidades, dada a natureza de direito fundamental do meio ambiente.

Diante da diferença da ação popular para defesa do erário e da ação popular ambiental, Fiorillo (2012) defende a tese de que, no primeiro caso, como o que se busca é a defesa do patrimônio público, aplicar-se-ia o procedimento contido na Lei nº 4.717/65 e, lado outro, buscando-se uma tutela difusa, tal como é o caso da tutela ambiental, o procedimento da Lei de Ação Civil Pública e do CDC deverá ser o aplicado.

Entretanto, entende-se que esta não seria a melhor técnica, uma vez que não há qualquer respaldo jurídico ao posicionamento acima. O procedimento da ação popular é

⁹⁶ A Itália, por exemplo, por ser o meio ambiente um bem público, há uma institucionalização pública dos instrumentos processuais de defesa ambiental (LEITE; AYALA, 2012, p. 105).

aquele expressamente contido no ordenamento jurídico, devendo-se, então, buscar uma interpretação sistemática que adeque os institutos da Lei nº 4.717/65 às normas e princípios ambientais.

Assim, torna-se importante que os requisitos da ação popular sejam analisados e apontadas as possíveis limitações, para que, somente então, se proponha a adequação necessária.

A ação popular ambiental configura um meio de controle de atos emanados do Poder Público ou das entidades descritas na Lei nº 4.717/65, que gerem lesões ao meio ambiente, não sendo dotada de índole individualista, mas visando uma proteção em prol da coletividade. Logo, ao que se refere à legitimidade, todo e qualquer cidadão é legitimado para propor ação popular ambiental.

Ao conferir legitimidade ativa ao cidadão, restringe-se a propositura da ação ao brasileiro, nato ou naturalizado, que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos, cabendo ao autor da demanda, comprovar sua cidadania mediante a juntada de cópia do título de eleitor.

Todavia, saliente-se que boa parte da doutrina defende a ampliação da legitimidade em caso de tutela do meio ambiente, pois, por ser a ação popular um instrumento de defesa de um direito fundamental, não poderia haver qualquer interpretação restritiva quanto à legitimidade. Para Oliveira (2011), sendo o meio ambiente um bem de todos, nada mais lógico que todos, indistintamente, não só o eleitor, possam propor a ação popular, coadunando, portanto, com a natureza difusa do bem tutelado.

Fiorillo (2012) igualmente defende a ampliação da legitimidade da ação popular voltada à proteção do meio ambiente, ressaltando que para as demais situações passíveis de ajuizamento da ação popular, há de fato proteção da coisa pública, sendo, assim, compreensível o conceito restrito de cidadão. Porém, tratando-se de ação popular ambiental, deveria a legitimidade ser ampliada a todos, brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Em que pese este posicionamento doutrinário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) mantém o entendimento de que somente o eleitor quite com suas obrigações, poderá ser parte legítima para a propositura da ação popular⁹⁷.

⁹⁷ Nesse sentido: EMENTA: PROCESSO CIVIL – AÇÃO POPULAR – FALTA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE CIDADÃO (CÓPIA DE TÍTULO DE ELEITOR) – ART. 1º, § 3º DA LEI 4.717/65 – EXTINÇÃO DO PROCESSO NO SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO – OMISSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE SER SANADA A IRREGULARIDADE. 1. O Tribunal de origem, ao não esclarecer porque deixava de abrir prazo para sanar a irregularidade consistente na falta de juntada de cópia de título de eleitor com a inicial de ação popular, incorreu em omissão. 2. Violação ao art. 535 do CPC também porque contraditório o julgado na medida em que foi ignorado voto divergente no sentido da tese defendida pelos

Quanto à legitimidade passiva, o art. 6º da Lei nº 4.717/65 estabelece que sejam réus em ação popular as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º da lei⁹⁸, de forma a abranger aqueles que, de alguma forma, se beneficiem pelos cofres públicos.

Rodrigues (2011) aponta que a "legitimidade passiva em ação popular enseja, sempre, a formação de um litisconsórcio necessário entre a pessoa jurídica de direito público ou com função pública e todos os beneficiários do ato" (RODRIGUES, 2011, p. 97), cabendo à pessoa de direito público, após ser citada, optar por aderir ao polo ativo ou passivo da demanda, passando a integrar o polo passivo em caso de inércia. A citação em questão se faz necessária, pois, em última análise, a pessoa jurídica de direito público que será a credora interessada em promover a execução em caso de procedência dos pedidos.

Destaca-se, ainda, que, a partir da leitura do referido artigo 6º da Lei nº 4.717/65, o ato a ser impugnado pela via da ação popular poderá ter tanto natureza comissiva quanto omissiva, ou seja, envolverá tanto aqueles que praticaram o ato quanto os que, em razão de sua omissão, deram ensejo à lesão. Todavia, quanto à omissão, haverá ao interessado uma dificuldade maior em buscar a tutela pretendida, eis que poderá haver entendimentos contrários, no sentido de que caberia exclusivamente à Administração Pública, pelo princípio da separação de poderes, optar pela adoção ou não de um ato (OLIVEIRA, 2011), a depender do interesse público, o que se denomina discricionariedade administrativa.

Contudo, em matéria ambiental, partindo-se da premissa de que o meio ambiente é um direito fundamental intimamente ligado ao direito à vida, não poderá haver possibilidade do Estado manter-se inerte frente a uma necessidade de proteção ou defesa, devendo assumir a responsabilidade pela omissão detectada, "assim, o agir administrativo está intimamente ligado a tais pressupostos, sendo vedada qualquer atuação de ente estatal tendente a gerar danos ambientais ou a não evitar que esses sejam produzidos" (OLIVEIRA, 2011, p. 208).

Além da natureza comissiva ou omissiva do ato, deverão ser explicitados na causa de pedir da ação popular dois requisitos inerentes à ação em questão: ilegalidade e lesividade.

recorrentes. 3. Recurso especial provido (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 538.240/MG. Rel. Ministra Eliana Calmon, Brasília, 09 ago. 2005. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 05 set. 2005, p. 345).

⁹⁸ Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos (BRASIL, 1965).

Assim sendo, ao se analisar estes dois requisitos, poderiam ser constatadas limitações importantes quanto ao alcance da ação popular ambiental: atos válidos e lesivos ou atos inválidos não lesivos não poderiam ser atacados por meio deste instrumento processual, segundo Rodrigues (2011).

De forma geral, serão considerados atos inválidos aqueles que violarem as regras ou princípios de direito e, lesivos serão os atos que, concretamente, gerarem algum prejuízo ao patrimônio público, à moralidade administrativa ou ao meio ambiente.

Rodrigues (2011) reafirma que atos administrativos de caráter abstrato que sejam potencialmente lesivos devem ser atacados por meio de controle abstrato, não sendo a ação popular o instrumento adequado para sua anulação.

A concretude da lesividade seria, portanto, uma importante limitação ao alcance da ação popular ambiental pois, como é sabido, prioritariamente, deve-se sempre buscar uma tutela preventiva do meio ambiente, evitando que lesões efetivamente ocorram. Ao se exigir uma lesividade concreta, torna-se ardiloso o trabalho de sustentar uma tutela preventiva por meio da ação popular.

Por fim, quanto à natureza da sentença em ação popular, será desconstitutiva ou constitutiva negativa, uma vez que, julgados procedentes os pedidos, serão anulados os atos ilegais e lesivos, tendo ainda natureza condenatória, na medida em que a parte ré será condenada ao pagamento de perdas e danos pelos prejuízos causados.

Rodrigues (2011), define a sentença como constitutiva e condenatória eventual, pois além da decretação da invalidade do ato, apenas será fixada a responsabilidade de indenizar, devendo-se proceder à liquidação de sentença para apuração do *quantum* devido. Nesse ponto, destaca-se a crítica por ele feita quanto à restrição da ação popular para fins de tutela do meio ambiente:

É claro que se pode tentar dar uma interpretação mais adequada e extrair que a invalidade pode ser extirpada mesmo que não tenha havido lesão ou que esta seja uma lesão jurídica, mas a verdade é que o arcabouço de técnicas descritas na Lei 4.717/1965 não desmente o seu papel ressarcitório, tal como se observa no excelente tratamento dado ao tema, à sua época, pelo art. 14 da referida lei. Enfim, não é a ação popular voltada à proteção preventiva de direitos (RODRIGUES, 2011, p. 100).

O referido autor entende que muito embora seja a ação popular um instrumento de importância social, por permitir a participação do cidadão, não seria o melhor remédio para proteção do meio ambiente, papel este por ele atribuído à ação civil pública. Isto porque, a

ação popular não conteria a melhor das técnicas, eis que a tutela do meio ambiente deverá ser a mais coincidente possível com as regras de direito material, buscando-se a tutela específica dos direitos ambientais.

Para Rodrigues (2011), a tutela específica seria aquela originalmente prevista pelo legislador de forma a melhor resguardar os interesses decorrentes da proteção ou defesa do meio ambiente e, somente em caso de impossibilidade, deveria ser buscada a tutela reparatória *in natura* e, subsidiariamente, a pecuniária.

Ainda acerca das particularidades da tutela ambiental, Oliveira (2011) igualmente ressalta que a mera indenização em pecúnia não seria o melhor tratamento quando a tutela fosse o meio ambiente. Sustenta tal doutrinador (2011) que há uma grande dificuldade de se valorar a extensão do dano e a indenização não será necessariamente destinada a recompor o dano ambiental.

De fato, se o que se busca é um meio ambiente sadio, a mera reparação pecuniária não se presta a atender efetivamente a promoção desse direito fundamental. A tutela específica, seja ela de fazer ou de não fazer, seria a mais adequada. Todavia, por meio da interpretação literal da Lei nº 4.717/65 poderia haver dificuldade de se utilizar a ação popular para fins de tutela ambiental.

Porém, por meio de uma interpretação sistemática das normas e princípios ambientais, conjugada com uma interpretação conforme a Constituição é possível se ampliar e, consequentemente, adequar a ação popular à tutela do meio ambiente.

6.2.3.1 Uma possível adequação para defesa dos recursos hídricos

Não obstante as limitações expostas quanto ao alcance da ação popular para fins de tutela do meio ambiente, entende-se ser possível uma ampliação de tal alcance, não sendo, para tanto, necessário se afastar o procedimento contido na Lei nº 4.717/65, bastando uma interpretação adequada das normas e princípios aplicáveis.

Quanto à legitimidade ativa, pelos entendimentos já expostos de Oliveira (2011) e Fiorillo (2012), restou clara a possibilidade de se considerar como sendo cidadão, para fins de ajuizamento de ação popular ambiental, não só o eleitor, mas todos os residentes no País, tendo-se em vista o poder-dever de proteção e defesa ao meio ambiente atribuído a toda a coletividade pelo art. 225 da CR/88.

Quando se pensa na aplicabilidade da ação popular para fins de defesa de recursos hídricos, a ampliação da legitimidade é importante, de forma a se efetivar plenamente o princípio da gestão participativa. O objetivo da participação propagada pelo modelo de gestão hídrica brasileiro é dar voz aos usuários da água que de fato sofram as consequências dos atos de gestão praticados pelos órgãos competentes e, ampliando-se a legitimidade, possibilita-se a todos, indistintamente, a participação.

Outra possível limitação, diz respeito à natureza omissiva do ato objeto da ação popular ambiental. Frise-se novamente que, havendo o dever do Poder Público constitucionalmente previsto de promover a proteção e defesa dos bens ambientais, não poderiam os entes estatais ou as entidades descritas no artigo 1º da Lei nº 4.717/65 alegar ofensa à discricionariedade administrativa para justificar uma inércia frente à necessidade de atuação positiva.

Como bem aponta Silva (2008), muito embora de fato sejam os poderes independentes, devem ser harmônicos entre si, podendo haver o controle, por meio do Poder Judiciário, das políticas públicas, de forma a preservar a qualidade de vida por meio da proteção ambiental.

Apreende-se que, quando o assunto é relativo à água, havendo omissão na gestão dos recursos hídricos, com inquestionável lesão ao meio ambiente, eis cuidar-se de um recurso ambiental finito e escasso, que necessita de intervenção punitiva e controle por parte do Poder Público, de forma a promover proteção da quantidade e qualidade da água utilizada.

Assim sendo, caso um dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos mantenha-se inerte frente a qualquer uma de suas atribuições, poderia cada um do povo, exercendo o seu poder de participação na gestão, promover a propositura de uma ação popular, tendo-se como *causa petendi* a omissão lesiva na gestão hídrica.

Ocorre que, tratando-se de ação popular ambiental, o principal objeto de discordância pela doutrina diz respeito aos requisitos da invalidade e lesividade, como já visto.

Milaré (2014) aponta que o binômio ilegalidade-lesividade é exigível para a propositura de ação popular patrimonial, sendo a mera lesividade suficiente em caso de demanda popular destinada a tutela diferenciada do meio ambiente. Sustenta o autor (2014) seu entendimento no fato de que a licitude da atividade ou do ato não isenta a responsabilidade decorrente do dano ambiental que é objetiva, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81. E acrescenta:

De fato, tanto o art. 5º, LXXIII, quanto o art. 225, §3º, da Lei Fundamental fazem referência apenas ao requisito da lesividade, sufragando na matéria, a tese da responsabilidade objetiva, ante o alarmante quadro de degradação a que se assiste não só no Brasil, mas em todo o mundo (MILARÉ, 2014, p. 1537).

Corroboram com o entendimento supra, Silva (2008) e Oliveira (2011), defendendo, ambos, a necessidade de pautarem-se os pleitos em ação popular ambiental apenas na lesividade do ato, seja ele comissivo ou omissivo.

Ao tratar de lesividade, entende-se que esta ocorrerá quando houver flagrante violação da norma material, isto é, poderá a mesma ser abstrata. Assim, caberá ao interessado demonstrar na inicial da ação popular que o ato impugnado, muito embora não tenha concretamente gerado consequências lesivas, por ter violado as normas e princípios ambientais, é passível de gerar danos e, em razão disso, deve ser anulado.

Portanto, a demonstração de que o ato ou omissão lesou ou pode lesar o meio ambiente, basta como causa de pedir em ação popular ambiental, como salienta Silva (2008).

Logo, partindo-se da ideia de lesividade abstrata como aquela que, muito embora não tenha causado danos concreto é passível de fazê-lo, pois o ato em questão descumpriu preceitos legais, sendo possível, ainda, resolver a celeuma acerca da tutela preventiva por meio da ação popular ambiental.

Ao se apontar e provar a possibilidade real e efetiva da ocorrência da lesão por violação da norma, o pedido de anulação do ato terá natureza preventiva, pois visará a sua anulação, e, conseqüentemente, a não concretização dos danos possíveis.

Como exemplo, imagine-se a concessão de uma outorga pelo uso de recursos hídricos a um determinado empreendedor, que desconsidere os padrões de qualidade cabíveis de acordo com o enquadramento dos corpos de água. Ainda que a atividade não tenha sido efetivamente iniciada, já há um ato emanado do Poder Público que viola as regras ambientais, sendo passível de gerar lesão. Ao se buscar a anulação do ato de concessão da outorga, estará o autor da demanda evitando o dano possível, e, portanto, agindo preventivamente.

Note-se ainda, que o artigo 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/65 permite a suspensão liminar do ato impugnado. Assim, constata-se a possibilidade de concessão de tutelas provisórias de urgência antecipatórias ou cautelares na ação popular, de modo a preservar de forma imediata o patrimônio que está sendo lesado, desde que presentes os requisitos da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano em potencial ao Direito material ou ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), como explica Rodrigues (2011) e também em conformidade com o artigo 300 do Novo Código de Processo Civil (NCPC). Ainda, “entende-

se então que são aplicáveis à ação popular os instrumentos de tutela antecipada, e sua aplicação se dá tanto em casos de medidas preventivas quanto repressivas” (MARQUES, 2015, p. 15).

Por fim, é essencial a análise da abrangência da tutela em sede de ação popular. Fora ressaltado que a tutela ambiental, dada a essencialidade do bem e suas particularidades, demanda a priorização pela busca por uma tutela específica, isto é, aquela que se aproxima ao máximo da originalmente prevista pelo legislador e, apenas em caso de impossibilidade, uma tutela reparatória *in natura* e, subsidiariamente, pecuniária.

Há estudiosos que defendam que, por meio de uma interpretação sistemática das normas ambientais, é possível cumular o pedido de anulação do ato com a condenação a uma obrigação de fazer ou não fazer, coadunando, assim, com a tutela específica necessária. Essa é a posição de Silva (2008) ao frisar que “na Ação Popular Ambiental, a preferência pela obrigação de fazer ou não fazer se acentua na medida em que o objetivo maior é a proteção do bem ambiental” (SILVA, 2008, p. 302).

Entretanto, ousa-se discordar de tal entendimento. Muito embora se defenda uma interpretação sistemática e em conformidade com a Constituição, não há como simplesmente afastar a aplicação das normas procedimentais da Lei nº 4.717/65, que, expressamente, dispõe no artigo 11 que, em caso de procedência dos pedidos, será decretada a invalidade do ato impugnado, com condenação ao pagamento de perdas e danos, demonstrando a natureza pecuniária da reparação.

De mais a mais, ao ampliar o objeto da ação popular de forma a permitir a defesa do meio ambiente, a Constituição de 1988, por meio do artigo 5º, inciso LXXIII, não promoveu a ampliação da tutela, eis que prevê como finalidade da ação “anular ato lesivo ao [...] ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988).

Fiorillo (2012) frisa que estando o ato consumado, ainda que gere consequências nocivas ao meio ambiente, não caberá a ação popular, pois esta não se presta a atacar as consequências e promover a reparação do dano, mas, apenas, a atacar o ato.

Logo, a busca por uma tutela específica ou mesmo uma reparação *in natura* deverá se dar por meio de outro instrumento processual, tal como a ação civil pública, coadunando-se, portanto, com o posicionamento de Rodrigues (2011) quanto à restrição da tutela em ação popular ambiental, o que não retira sua importância e eficiência na proteção do meio ambiente, eis que “boa parte das condutas ambientais é praticada com a aquiescência, ou com a omissão, da administração pública, então, seguramente, muitos serão os casos em que se poderá ajuizar a ação popular para a sua invalidação” (RODRIGUES, 2011, p. 101).

A existência de restrições no alcance da tutela da ação popular de fato implica em limitações na participação popular na gestão do meio ambiente, inclusive, na gestão hídrica, eis que somente poderá se promover o controle de atos administrativos lesivos aos bens ambientais, mas não a reparação pelos danos, o que, atualmente, somente será possível por meio de outros instrumentos processuais que não legitimam o cidadão diretamente.

Ainda assim, não obstante tais limitações, realizando-se uma interpretação mais ampla, nos termos acima propostos amplia-se consideravelmente o alcance da ação popular e, conseqüentemente, a possibilidade de aliar a participação popular à gestão hídrica.

Por fim, a união de todos os caminhos propostos, a educação ambiental, a realização de audiências públicas e a ação popular ambiental, configura um meio de se ampliar a participação popular na gestão hídrica, não limitando-a à representação formal em órgãos ambientais, possibilitando, com isso, a exposição de questões distintas das somente técnicas a serem consideradas pelo tomador de decisão, tornando os atos de gestão mais próximos dos ideais de sustentabilidade, nos termos apontados no curso deste trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernidade traz, a cada dia, novos avanços tecnológicos, novas oportunidades e novas demandas. O mundo moderno é o mundo do novo e o que não é novo está ultrapassado. O que está ultrapassado não serve mais. Esta lógica se aplica aos produtos, aos serviços, às relações.

A busca incessante pelo progresso tecnológico e pelo crescimento econômico tem levado o homem a ampliar, em níveis alarmantes, sua capacidade de degradação do planeta. Para atender às necessidades que surgem diariamente, utilizam-se os recursos naturais como matéria-prima sem se atentar para a capacidade de ressignação do meio ambiente; constroem-se selvas de pedra sem qualquer preocupação com a ocupação do solo; poluem-se as águas e o ar ao alvedrio das consequências da poluição para a saúde; extinguem-se espécies como se não houvesse equilíbrio do ecossistema a ser mantido. Durante muito tempo esta realidade se deu sem maiores preocupações, até que planeta começou a cobrar o preço do progresso, que tende a ser pago, em grande parte, pelas gerações futuras.

O aquecimento global, os desastres ambientais e a escassez de recursos naturais são algumas das consequências da exploração desenfreada do meio ambiente que fizeram ascender o alerta da necessidade de mudança. Esta conscientização do alcance da atuação do homem na natureza fez eclodirem, assim, as bases de um pensamento sustentável.

Contudo, promover um desenvolvimento pautado na ideia de sustentabilidade vai além de meramente unir progresso econômico e proteção ambiental. Questões de natureza distintas, sejam elas sociais, políticas, econômicas ou ambientais, estão intimamente ligadas e devem ser observadas de forma conjunta para a construção de melhores condições de vida. Esta é a premissa para uma visão ampla de desenvolvimento sustentável.

A aplicabilidade de um novo padrão de desenvolvimento que se atente a todas as possibilidades de bem-estar, estende-se às mais diversas formas de intervenção antrópica no meio ambiente, dentre elas, aquela que configura o tema central deste trabalho: a exploração das águas.

O elemento água está presente no planeta em grande quantidade, mas apenas um ínfimo percentual é passível de consumo. Acrescente-se ainda o fato de que este elemento se encontra distribuído de forma desigual pelas diversas regiões. Como se não bastasse a limitação geográfica, a intervenção humana vem alterando o ciclo hidrológico natural, trazendo implicações assustadoras para o clima, em especial para o regime de chuvas, sem

contar os problemas de poluição decorrentes do lançamento diário de dejetos em rios, lagos e mares, que comprometem a qualidade do recurso natural, impossibilitando, muitas vezes, sua utilização. Logo, em que pese a quantidade de água do planeta manter-se a mesma, a sua disponibilidade está comprometida.

O problema de disponibilidade de água, no entanto, está longe de ser uma preocupação meramente ambiental. Aqueles que não têm facilidade de acesso ao bem pagam, literalmente, um alto preço para obter uma quantidade que atenda suas necessidades mínimas. A distribuição de água impõe custos elevados ao recurso natural, que acaba por ser fornecido a preços impraticáveis a grande parte da população mundial. Assim, resta aos Estados arcar com estes custos para possibilitar o mínimo acesso a água aos seus povos. Ademais, este quadro fático gera uma verdadeira migração de milhares de pessoas em busca de água para sobreviver, acentuando problemas sociais para as localidades que os recebem, muitas vezes sem a infraestrutura adequada.

Os problemas sociais decorrentes da escassez de recursos hídricos não param por aí. A alteração do regime de chuvas gera seca em determinadas regiões, impossibilitando o cultivo de produtos e sacrificando a vida de animais. As enchentes, por sua vez, promovem destruição de lares e propagação de doenças, em especial nos espaços urbanos. Além disso, a poluição das águas é uma das principais causas de doenças e mortes decorrentes de contaminações.

Verificam-se, assim, impactos sociais atribuíveis ao uso irracional dos recursos hídricos. Lado outro, impactos econômicos são igualmente detectáveis.

Os recursos destinados a sanar as questões sociais acima expostas, implicam a utilização de valores que poderiam ser investidos em outras áreas, inclusive de fomento, promovendo um crescimento de setores econômicos, ou ainda, aprimoramento de conhecimento científico, com auxílio e subsídio a pesquisas, minimizando, com isso, a dependência científica e tecnológica a outros países. De mais a mais, a falta de água inviabiliza o exercício de inúmeras atividades que dela dependem, como agricultura, pecuária, geração de energia elétrica, abastecimento urbano, turismo, dentre outras, o que contribui para um quadro de redução de empregos e de arrecadação.

Portanto, promover o uso sustentável dos recursos hídricos não se restringe a evitar ou minimizar os impactos ambientais, mas, ainda, deve abranger as consequências sociais e econômicas expostas, eis que a garantia de uma vida digna perpassa por todas estas variáveis.

A gestão hídrica surge, assim, como mecanismo de suma importância para se promover o uso racional, portanto, sustentável, pautado na valorização de um bem escasso e

essencial cabendo, aprioristicamente, ao Poder Público, por meio de seu arcabouço jurídico e institucional, realizar esta gestão, com vistas a garantir o atendimento de suas inúmeras demandas, bem como a preservação para as gerações futuras.

Todavia, não obstante o papel do Estado em traçar políticas públicas e exercer seu poder de polícia para a promoção da gestão de seus recursos naturais cabe à sociedade igualmente atuar para proteger e preservar o meio ambiente, nos termos dispostos no artigo 225 da Constituição de 1988.

No que tange à água, a participação da população é aclamada de forma expressa na medida em que a Lei nº 9.433/97 implanta no país uma gestão descentralizada e participativa, que leve em conta as particularidades regionais, sejam elas físicas, sociais ou econômicas, permitindo-se a presença dos usuários das águas e da sociedade civil na composição de órgãos voltados à gestão hídrica.

Diante de todo o contexto apresentado, o presente trabalho teve como cerne a discussão acerca de como a participação popular na gestão hídrica brasileira contribui para concretizar a dimensão socioeconômica do conceito de desenvolvimento sustentável.

A pesquisa realizada objetivou demonstrar como uma atuação ativa e presente da população corrobora para o alcance das dimensões social e econômica da sustentabilidade, vislumbradas pela teoria da multidimensionalidade elaborada por Juarez Freitas (2012).

A comprovação da hipótese levantada se deu mediante a construção um pensamento pautado nas implicações que a utilização da água tem para vida social e econômica de um povo e de como ele pode auxiliar na construção das bases sustentáveis para uma gestão eficiente.

Para tanto, foi exposta a importância biológica e cultural da água, bem como seu papel civilizatório, que permitiu o desenvolvimento de povos como o egípcio. Foi ainda destacada a simbologia da água para religiões de tradição romano-germânica, para os hindus e mesmo para alguns povos indígenas. Estas demonstrações comprovam a essencialidade do recurso, quer seja para a manutenção da vida, quer seja para a construção de uma identidade cultural.

Toda esta essencialidade, em especial, para garantia da vida, culminou em discussões acerca do caráter de direito fundamental da água, a partir de debates que se iniciaram na Conferência realizada em Mar del Plata, em 1977, na qual, primeiramente se reconheceu o direito à água. Os debates se ampliaram, consagrando-se na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em 1992 e, posteriormente, no mesmo ano, na ECO-92.

Por fim, narrou-se todo o processo que levou ao reconhecimento pela ONU, em 2010, do acesso à água como direito fundamental do homem, nos termos expostos na Resolução 64/292/2010. Este reconhecimento alertou os governantes sobre a necessidade de se proteger e preservar o recurso, sendo, assim, elaboradas e desenvolvidas legislações internas voltadas a garantir o uso racional do bem.

O *status* de direito fundamental não afasta, contudo, a importância que a água tem para a economia, devendo, pois, ser igualmente reconhecida como um recurso econômico. Neste ponto, demonstrou este estudo os diversos usos que o recurso hídrico pode ter, sendo elemento em muitos processos de produção e, desta forma, contribuindo sobremaneira para o crescimento econômico dos países.

O desafio, como dito, está em equilibrar a balança entre a defesa do direito fundamental e a promoção do crescimento econômico proporcionado pelo uso da água, sendo apontadas as teorias que preconizam o reconhecimento do valor econômico do recurso natural como ponto de equilíbrio. A própria Declaração de Dublin adota este posicionamento, sendo que por meio da leitura de seus princípios é possível notar que ao se atribuir um valor ao bem racionaliza-se o seu uso e, portanto, fomenta-se a sua preservação para as próximas gerações.

Nesta esteira, a garantia do uso ponderado do bem sem retirar-lhe a importância econômica é um meio para se promover a sustentabilidade, de uma forma ampla, respeitando-se, assim, a garantia da vida, do bem-estar social e de desenvolvimento econômico.

A construção do ideário de sustentabilidade foi realizada neste estudo, mediante a observância do processo de evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, comprovando-se que a interpretação deste conceito, tão amplo e aberto, sofreu modificações com o passar do tempo.

Desde os movimentos ambientalistas das décadas de 1960 e 1970 até a realização da Conferência de Estocolmo, foram traçadas as bases do que, posteriormente, seria denominado desenvolvimento sustentável. A aspiração de um novo padrão de desenvolvimento permeou as discussões em Estocolmo, iniciando um debate que se acirrou com a convocação de estudos que resultaram na elaboração do Relatório Brundtland.

Foi ressaltado que este relatório em muito contribuiu para a sedimentação de um conceito de desenvolvimento sustentável, muito embora representasse ideais de um mundo liberal capitalista, voltado ao crescimento econômico como solução para os problemas mundiais.

Uma visão mais ampla e moderna, que abarcasse diversas possibilidades de concretização de um bem-estar, é o núcleo da teoria da multidimensionalidade de Juarez

Freitas, dentre elas, as dimensões ambiental, econômica e social, cerne da discussão tratada, eis que representam diferentes perspectivas para o problema da água, retornando-se, assim, à busca pelo equilíbrio entre a importância biológica, social e econômica deste recurso.

Fora demonstrado como este equilíbrio pode ser alcançado por meio de uma gestão hídrica que considere as diferentes variáveis que permeiam o uso das águas. Logo, foram apresentados os modelos de gestão hídrica adotados na França e na Espanha, representando uma gestão comunitária adotada na União Europeia, que se pauta na descentralização, transparência e atuação direta da população.

Apontou-se ainda o modelo adotado por alguns países que compõe a América Latina, sendo certo que alguns se mostraram evoluídos no que se refere à possibilidade de participação da sociedade, sendo, outros, apenas iniciantes nesta nova forma de gerir.

Quando se trata de descentralização, integração e participação popular, o Brasil adota um modelo que se aproxima do modelo europeu, muito embora a atuação direta da sociedade corra de forma ainda tímida.

Foi analisada a evolução da gestão hídrica brasileira, iniciando-se pela aplicação de dispositivos do Código Civil de 1916, de caráter meramente privatista, passando pelo Código das Águas de 1934, que dividia as águas em públicas e privadas, mas ainda não tinha o viés ambiental, reservando o controle e a fiscalização exercidos sobre as águas apenas como meio para garantir a sua utilização econômica, em especial, para fins de geração de energia elétrica.

Nos termos apontados, a edição da Lei nº 6.938/81 e a Constituição de 1988 modificaram significativamente a visão sobre os recursos naturais, dentre eles os recursos hídricos, que passaram a ser sujeitos a um regime que permita a sua proteção para as próximas gerações.

A vigente Constituição trouxe outra grande inovação consistente na instituição de um poder-dever da sociedade de promover a preservação e proteção ao meio ambiente, juntamente com o Poder Público. Neste diapasão, a Lei nº 9.433/97 foi um grande marco regulatório da nova gestão hídrica brasileira, pautada na ideia de aproximar os atos de gestão da realidade das águas. A gestão hídrica no Brasil igualmente adota as Bacias Hidrográficas como unidades mínimas para, exatamente, propiciar esta gestão mais voltada às particularidades de cada região e aos usos preponderantes em cada qual.

Para compreender exatamente o funcionamento da gestão descentralizada de forma integrada, foram indicados os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como os instrumentos disponibilizados pela Lei nº 9.433/97 para se promover o controle e fiscalização do uso das águas de forma racional.

Destacou-se a possibilidade de participação da sociedade civil e dos usuários das águas na composição de algumas entidades, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas. Estes Comitês adotam uma composição paritária, de forma a permitir que a população participe da gestão de cada bacia.

A participação em entidades de gestão tem sua importância, já tratada, e representa, inegavelmente, uma maneira de promover a materialização do Princípio da Participação. Todavia, conforme se objetivou demonstrar, a participação formal por meio de representantes não atende completamente aos ditames democráticos. É preciso a promoção de formas de participação direta da sociedade, ampliando as vozes que emergirão para a construção de um bem-estar comum.

Diante disto, fora ressaltado o papel transformador da participação popular. Ao se ampliar o espaço público e permitir que outros atores sociais argumentem e exponham seus interesses e pontos de vista, legitimam-se as decisões a serem tomadas, aproximando-se da realidade fática e das demandas de determinado grupo social.

Dentre as transformações possíveis a partir da atuação direta da sociedade destacou-se a concretização das dimensões sociais e econômicas do conceito de desenvolvimento sustentável. Na medida em que os usuários das águas são convocados a participar de forma ativa das decisões, constrói-se uma consciência ambiental para o uso dos recursos naturais, bem como permite-se que sejam priorizadas medidas que minimizem ou eliminem a degradação para as águas. Assim, seria possível modificar os prejuízos sociais decorrentes do mau uso dos recursos hídricos bem como incentivar e garantir atividades que dependem do consumo de água, afastando questões de escassez, possibilitando o crescimento econômico da região.

Sobre tudo isso, conclui-se, portanto, que quanto maior for o engajamento da sociedade, mais perto de se concretizar a sustentabilidade, em sua forma ampla, notadamente em seus aspectos sociais e econômicos, possibilitando a implantação de um modelo de desenvolvimento que não se volte apenas ao acúmulo de riquezas, mas que pretenda de fato promover o bem-estar em todas as suas facetas. Este modelo não pode ser imposto a todos os países da mesma forma, devendo ser construído por cada povo, em razão de suas características próprias e de sua estrutura social e econômica.

Diante de todos os argumentos e teorias discutidos ao longo do trabalho, ao final, foram sugeridos alguns mecanismos para ampliação da participação direta da população.

O primeiro deles é a educação ambiental, essencial para a construção de uma consciência ecológica que se pautar não apenas na problemática ambiental, mas que seja capaz

de relacioná-la a outros setores, como o social e o econômico. Um povo realmente consciente possui condições de participar e cobrar a atuação de seus governantes. Salientou-se, todavia, que a educação ambiental está intimamente ligada ao direito de se obter as informações referentes à gestão hídrica, cabendo aos órgãos encarregados de políticas públicas e às entidades de gestão, manter a população informada da realidade hídrica.

Ao se conscientizar a população por meio de uma ampla educação ambiental, possibilita-se a implantação de outro mecanismo sugerido: as audiências públicas. As audiências não são uma novidade no Brasil, eis que são utilizadas em outras oportunidades, dentre elas, no procedimento de licenciamento ambiental de atividades capazes de causar significativos impactos ao meio ambiente. São, pois, meios de atribuir voz aos efetivamente envolvidos na implantação de uma obra ou atividade, legitimando as decisões a serem tomadas.

Logo, as audiências públicas podem e devem ser utilizadas na gestão hídrica, concretizando a participação direta da sociedade, quer seja nos procedimentos de outorga, ou mesmo na definição de obras e projetos que receberão recursos levantados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Por fim, indicou-se outro mecanismo, desta feita, de natureza processual, que permite uma conduta ativa da população. A ação popular é um instrumento processual que legitima o cidadão a exigir a reparação pelos danos causados ao meio ambiente, dentre outros. Contudo, defendeu-se a necessidade de adequação dos requisitos desta modalidade de ação à tutela ambiental, de forma a atender de fato aos ditames de justiça.

Assim, a ampliação dos legitimados bem como a utilização preventiva da ação para se evitar danos ambientais, são interessantes meios de se ampliar a aplicabilidade deste instrumento processual e, conseqüentemente, de possibilitar outra forma de participação da sociedade na gestão hídrica.

Vale ressaltar que este trabalho não teve o condão de esgotar as tratativas acerca da educação ambiental, das audiências públicas nem mesmo da ação popular. Todos estes mecanismos foram apontados como algumas das possíveis soluções para a necessidade de participação direta da população, sem eliminação de tantas outras, merecendo, cada qual, um estudo próprio que pormenorize sua contribuição para a proteção ambiental.

O principal resultado extraído da pesquisa realizada refere-se à consciência de que a mudança, além de necessária, é possível, e ela não passa exclusivamente pelas mãos de representantes do povo. Portanto, como é o homem aquele que irá sentir todos os reflexos, positivos ou negativos, do uso das águas, ele precisa agir de forma proativa, trazendo para si a

responsabilidade de construir um padrão de desenvolvimento que possibilite, ao mesmo tempo, atender aos seus interesses e proteger o meio ambiente, antes que seja tarde demais.

REFERÊNCIAS

ANA. Agência Nacional de Águas. Disponível em: <<http://www.conjuntura.ana.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

ALEMAR, Aguinaldo. A gestão internacional das águas continentais: o Brasil e o direito internacional fluvial. In: MENEZES, Wagner. **Estudos de Direito Internacional**. v. III. Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2005.

ALMEIDA, Ana Paula. ENGELMANN, João Gilberto. Direito e sustentabilidade: perspectivas de uma geração livre e possível. In: **Veredas do Direito: direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte, v.7 n.13 e 14, p.11-25. Janeiro/Dezembro de 2010.

ALMEIDA JÚNIOR, João Theotonio Mendes. **A regulação da água: o papel da Agência Nacional das Águas**. Rio de Janeiro: Lumun Juris, 2012.

ALVES, J. A. **A Declaração dos Direitos Humanos na pós-modernidade**. 1999. Disponível em: <<http://www.espdh.hpg.com.br/texto28.pdf>>. Acesso em 28 nov 2014.

AUD, Denise *et al.* Mecanismos de participação direta no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, jan./jun, 2003, p. 291-323.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. 1ª ed. São Paulo: Planeta, 2014.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. **Ouro azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta**. Tradução: Andrea Natri. São Paulo: Editora M. Books do Brasil, 2003.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOLÍVIA. Decreto Supremo nº 24.176/1995. **Reglamento general de gestión ambiental**. Disponível em: <http://www.estrucplan.com.ar/Legislacion/Bolivia/DS24176-95_REGLAMENTO%20GENERAL%20DE%20GESTI%C3%93N%20AMBIENTAL.asp>. Acesso em 20 jun 2016.

BOOKCHIN, Murray. **Social ecology versus deep ecology: a challenge for the ecology movement**. 1987. Disponível em <http://www.environment.gen.tr/deep-ecology/64-social-ecology-versus-deep-ecology.html>>. Acesso em 28 nov 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 357 de 1997**. Estabelece revisão de procedimentos e critérios utilizados em licenciamento ambiental. Brasília, 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 out 2014.

———. **Decreto nº 24.643 de 1934.** Decreta o Código das Águas. Brasília, 27 de julho de 1934. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 out 2014.

———. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 out 2015.

———. **Lei nº 9.984 de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA< entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, 19 de julho de 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 5 jun 2015.

———. **Lei nº 9.433 de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1 da Lei 8.001 de 1990, que modificou a Lei 7.990 de 1989. Brasília, 9 de janeiro de 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 out 2014

———. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.** Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Brasília, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 out 2015.

———. Lei nº 4.717/65. **Lei de Ação Popular.** Regula ação popular. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 out 2015.

———. Lei nº 9.795/99. **Lei da Política Nacional de Educação Ambiental.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, 27 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em 22 mar 2016.

———. Lei nº 12.305/10. **Lei de Resíduos Sólidos.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605/98 e dá outras providências. Brasília, 2 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em 22 mar 2016.

———. Lei nº 7.347/85. **Lei de Ação Civil Pública.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 22 de mar 2016.

———. Lei nº 8. 171/1991. **Lei da Política Agrícola.** Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, 17 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.adagri.ce.gov.br/Docs/federal/lei8171_17011991.pdf>. Acesso em 22 de mar 2016.

———. Lei nº 11.445/07. **Lei Saneamento Básico.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 5 de janeiro de 2007.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em 28 de jun 2016.

———. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 04/ 2000**. Trata de procedimentos administrativos para a emissão de outorga de direito de uso de recursos hídricos, em corpos d'água de domínio da União. Brasília, 21.06.2000. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/IN.MMA04-00.pdf>>. Acesso em 28 jun 2016.

BURITI, Catarina de Oliveira; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Políticas públicas de recursos hídricos: olhares sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.225-254, jul/dez de 2014, p. 225-254.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. In: **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, 1995, n. 4, p.69-79.

CARLI, Ana Alice. **A água e seus instrumentos de efetividade**. Campinas: Millennium Editora, 2013.

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

CHAUÍ, Marilena. **Introdução à história da filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles, v. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

COPAM. Conselho Estadual de Política Ambiental. **Deliberação Normativa nº 12/94**. Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=109>>. Acesso em 28 de jun 2016.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida**: Brasil, Portugal e Espanha. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COUTO, Elení Pereira. SILVA, Fabrício Oliveira da. Desenvolvimento “(in)sustentável”. In: **Enciclopedia Biosfera**. Goiânia: Centro Científico Conhecer. 2014. v.10, n.18. p. 41-54.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, Anto Carlos. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. In: **São Paulo em perspectiva**. (1-2), p. 22-29, janeiro/junho 1992.

DOURADO JÚNIOR, Octavio Cascaes. **Águas na Amazônia**: gestão de recursos hídricos nos países da bacia amazônica. Curitiba: Juruá, 2014.

Fachin, Zulmar; SILVA, Denise Marcelino da. **Acesso à água potável**: direito fundamental de sexta geração. Campinas, SP: Millennium Editora, 2011.

FARIAS, Paulo José Leite. **Água**: bem jurídico, econômico ou ecológico? Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípio do direito processual ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas: considerações gerais**. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 17-33.

GARCIA, Aquilino Vásquez. Hacia un Derecho ambiental eficaz: admisión, procuración, acceso e impartición de justicia ambiental. In: GALLI, Alessandra (coord). **Direito Socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. Vol. 1. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p. 107-119.

GÊNESIS. In: A BÍBLIA: tradução ecumênica. São Paulo: Paulinas, 2002.

GIMPEL, Jean. **A revolução industrial da idade média**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

GOMES, Antonio Gustavo. Camino a una verdadera protección ambiental. In: GALLI, Alessandra (coord). **Direito Socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. Vol. 1. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p. 212-135.

GONÇALVES, Daniela Oliveira; CASTRO, Clarice Rogério. O princípio da participação nas questões ambientais e a teoria do agir comunicativo de Habermas. In: REIS, Émilien Villas Boas (Org.). **Entre a filosofia e o ambiente: bases filosóficas para o direito ambiental**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2014, p. 157-172.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. In: **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, jul./dez., 2007, p. 237-244.

JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 11-12, jan./dez. 2005, p. 41-49.

KAPPER, Cláudia Lourdes Tibulo. Gestão participativa dos recursos hídricos: participação social no processo de planejamento dos usos da água na bacia hidrográfica dos rios Turvo Santa Rosa Santo Cristo. **Trabalho de conclusão de curso de Especialização em Gestão Pública apresentado ao Programa de pós graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 2102.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEITE, Marcelo et al. **Líquido e incerto**: o futuro dos recursos hídricos no Brasil. Disponível em: <arte.folha.uol.com.br/ambiente/2014/09/15/crise-da-agua/>. Acesso em 10 set 2014.

MACEDO, Jorge Antônio Barros de. **Águas e Águas**. Belo Horizonte: Editora CRQ-MG, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito dos cursos de água internacionais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

———. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAMED, Danielle de Ouro; LIMA, Cyntia Costa de. Crise ecológica e valoração das águas: pensando a intervenção econômica nas políticas de preservação do recurso. In: **Veredas do Direito: Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13 e 14, Jan/Dez, 2010

MARCH, Hug. Neoliberalismo y médio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica. In: **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, 2013, vol, 59/01, p. 137-153.

MARQUES, Vinicius Pinheiro. Ação popular ambiental: limites e desafios para efetividade do acesso à justiça. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Ano X, n.º 57, dez/jan, 2015, p. 5-18.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. Decreto nº 26.961/87. **Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CERHI**. Belo Horizonte, 28 de abril de 1987. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1165>>. Acesso em 02 jun 2016.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual n. 13.199**, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, Belo Horizonte: Diário do Executivo, 1999. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5309>>. Acesso em 02 jun 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. Glossário. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_consumo/_arquivos/10%20-%20mcs_glossario.pdf>. Acesso em 02 jun 2016.

NEVES, Miguel Santos. Direito Internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano. In: **JURISMAT**, Portimão, nº 3, 2013.

NUNES, Paulo. **Conceito de gestão e de gestor**. 2006. Disponível em: <http://www.notapositiva.com/trab_professores/textos_apoio/gestao/01conc_gestao.htm>. Acesso em 22 fev 2016.

OLIVEIRA, Adauto José de. **Ação popular ambiental**. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

OLIVEIRA, Leandro Dias. A geopolítica do desenvolvimento sustentável: reflexões sobre o encontro entre economia e ecologia. In: **Carta internacional**. Associação Brasileira de Relações Internacionais, v. 7, n. 1, jan-jun, 2012. p 118-139.

OLIVEIRA, Celso Maran. Tribunais de recursos hídricos: abordagem sobre o tribunal da água de Valência e a possibilidade de implantação no Brasil. In: **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário**. Vol 3, n. 1, jan/jun, 2008.

OLIVEIRA, Celso Maran; AMARANTE JUNIOR, Ozelito Possidonio de. Direito comunitário no domínio das águas. In: *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*. Vol. 1, nº 2, jul/dez, 2006, p 2-30.

OLIVEIRA, Celso Maran *et al.* Democracia da água: das políticas internacionais à atuação de uma microbacia hidrográfica. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, jul/dez, 2014, p. 271-298.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2006>. Acesso em 01 nov 2015.

———. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 01 nov 2015.

———. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em 01 nov 2015.

———. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Água**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>>. Acesso em 01 nov 2015.

———. Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas (1945)**. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. Acesso em 01 nov 2015.

———. Organização das Nações Unidas. **Relatório Brundtland (1987)**. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91>>. Acesso em 01 nov 2015.

———. Organização das Nações Unidas. **A Declaração de Dublin sobre água e desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf>. Acesso em 24 de fev 2016.

———. Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Ministério do Meio Ambiente.

———. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Água - 1992. Universidade de São Paulo - Biblioteca virtual de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>>. Acesso em: 01 nov 2015.

PERU. **Ley nº 29.338/69**. Reglamento da Ley de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.ana.gob.pe/media/1097010/reglamento%20lrh%20-%20n%C2%BA%2029338.pdf>>. Acesso em 22 de junho de 2016>.

PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina Girardi. Direitos humanos e meio ambiente. In: GALLI, Alessandra (coord). **Direito Socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. Vol. 1. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p 23-41.

POMPEU, Cid Tomanik. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999.

RAMPAZZO, Lino. Aspectos éticos e místicos do texto-base da campanha da fraternidade 2004: fraternidade e água. In: YOSHIDA, Consuelo Y. M. (Org.). **Recursos hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais**. Vol 01. Campina: Editora Alínea, 2007, p. 09-36.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; AMARAL, Carlos Henrique Carvalho. Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. In: COSTA, Beatriz Souza; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Coords.). **Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos: direitos e deveres**. Rio de Janeiro: LumenJuris, p. 39-55.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu Faria. A participação comunitária na análise da avaliação de impacto ambiental como mecanismo democrático de garantia dos direitos socioambientais. In: **III Encontro de internacionalização do CONPEDI, MADRID/Espanha, 2015**. p.42-61.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo civil ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROSA, Bruna Pereira. Outorga do direito de uso de recursos hídricos e sua compatibilização com o licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (org.). **Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 71-83.

ROSA, Bruna Pereira; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. A cobrança pelo uso da água como mecanismo de sustentabilidade. In: **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, v. 9, n. 2, Jul/Dez, 2015, 59-90.

ROSA, Bruna Pereira; RODRIGUES, Rodrigo Alan de Moura. Escassez de água e conflitos internacionais: como um recurso natural se torna questão de segurança. In: TOLEDO, André de Paiva (Org.). **Direito Internacional e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015, p.71-101.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SÉGUIN, Elida. A correlação entre direitos humanos, direito ambiental e justiça ambiental. In: GALLI, Alessandra (coord). **Direito Socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. Vol. 1. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p 43-63.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro de. **Ação popular ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. **Águas e sua proteção**. 1ª ed. (ano de 2004), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira. A ideologia da conflituosidade ambiental. In: GALLI, Alessandra (coord). **Direito Socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. Vol. 1. Curitiba: Juruá Editora, 2010. p 137-155.

THOMÉ, Romeu Faria. **O princípio da vedação do retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco**. Salvador: Juspodivm, 2014.

———. **Manual de direito ambiental**. 4ª. ed. Salvador: JusPodivum, 2014.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica da água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.

YOSHIDA, Consuelo Y. M. Água: bem privado, bem público ou bem difuso? Implicações jurídicas, econômicas-finacneiras e socioambientais. In: YOSHIDA, Consuelo Y. M. (Org.). **Recursos hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais**. Vol 01. Campina: Editora Alínea, 2007, p. 37-56.

WEYERÜLLER, André Rafael. **Água e adaptação ambiental: o pagamento pelo uso como instrumento econômico e jurídico de proteção**. Curitiba: Juruá, 2014.