



Das águas particulares às águas públicas: uma análise dos instrumentos públicos para regulação e gestão das águas no Brasil

From private waters to public waters: an analysis of public instruments for water regulation and management in Brazil

DOI: 10.55905/revconv.16n.7-112

Recebimento dos originais: 13/06/2023

Aceitação para publicação: 13/07/2023

Wellington de Oliveira Félix

Mestre em Sociedade, Ambiente e Território

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros

Endereço: Montes Claros – MG, Brasil

E-mail: wellington.felix@unimontes.br

Vanessa Marzano Araujo

Doutora em Economia

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais

Endereço: Montes Claros – MG, Brasil

E-mail: vanessamarzano@ufmg.br

RESUMO

O objetivo do trabalho é estudar os instrumentos públicos para regulação e gestão das águas no Brasil, sua evolução e mudança de paradigma de uma visão de “águas particulares” até o conceito de “águas públicas” onde busca-se uma gestão mais participativa nas decisões relativas ao recurso natural, ou seja, à medida em que se aumenta a percepção de escassez dos recursos hídricos percebeu-se aumento da reorganização do ambiente institucional, com redefinição de propriedade, buscando proporcionar ambientes cada vez mais participativos.

Palavras-chave: legislação, recursos hídricos, políticas públicas.

ABSTRACT

The objective of this work is to study public instruments for regulating and managing water in Brazil, their evolution and paradigm shifts from a vision of "private waters" to the concept of "public waters" where a more participatory management in decisions is sought relating to natural resources, that is, as the perception of scarcity of water resources increases, an increase in the reorganization of the institutional environment, with redefinition of ownership, seeking to provide increasingly participatory environments

Keywords: legislation; water resources; public policies.



1 INTRODUÇÃO

A água trata-se de um recurso natural indispensável à sobrevivência do ser humano, sendo de suma importância para continuidade da vida no planeta Terra, para melhores condições de saúde, bem como para consecução de diversas atividades que direta ou indiretamente estão vinculadas a ela, conseqüentemente, a falta de acesso à água, em quantidade ou qualidade, é fonte geradora ou agravadora de conflitos na sociedade.

Por muito tempo a água foi percebida como um recurso inesgotável, até mesmo em virtude da sua capacidade de renovação conforme o seu ciclo natural. Em razão deste tipo de consciência, o ser humano passou a utilizá-la de forma desenfreada, sem se preocupar com limites, afinal tratava-se de um recurso “infinito” e essencial para o desenvolvimento de praticamente todas as atividades. Entretanto, essa forma de entender a água, a visão do recurso natural enquanto recurso renovável, abundante, começou a se alterar quando se verificou a possibilidade de a água pura ser um bem cada vez mais escasso, cada vez mais raro.

As diferentes formas de gerir os recursos naturais podem gerar conflitos entre os diversos atores sociais. Os conflitos socioambientais se originam da relação entre sociedade e ambiente, principalmente em razão das formas de gestão dos bens coletivos de uso comum, como a água.

Estima-se que mais de um bilhão de pessoas no mundo não possui acesso à água potável, em razão, dentre outros fatores, de uma degradação hídrica, o que, por conseguinte, provoca danos aos usuários, com o comprometimento de suas condições de saúde, e inevitavelmente, às suas condições mínimas de viver dignamente.

O objetivo deste trabalho é estudar os instrumentos públicos para regulação e gestão das águas no Brasil. Sendo assim, o artigo foi dividido em 3 sessões, além desta introdução e das considerações finais. A primeira sessão mostra a água como um recurso natural indispensável à sobrevivência humana e o desenvolvimento das sociedades. A sessão seguinte mostra o regulamento jurídico que a água recebeu no Brasil, desde a visão inicial de “águas particulares” até a visão de “águas públicas”. Por conseguinte, aborda-se a gestão das águas no Brasil, apresentando os entes federativos e instituições jurídicas criadas para apoiar o processo de gestão em estudo. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.



2 A ÁGUA: RECURSO NATURAL INDISPENSÁVEL

A água trata-se de um recurso fundamental para a sobrevivência humana, assegurando outros direitos essenciais, como o direito à vida, a saúde e a dignidade do ser humano. Considerado com um bem de caráter singular, pois é impossível, de modo perfeito, a sua substituição por outro bem, sendo essencial à vida, de forma que se constitui um bem social, comum e básico a qualquer sociedade humana (ARAÚJO, 2007).

Neste sentido, aduz Galizoni (2005) que,

a água é um recurso único, insubstituível, base da vida, que se aprende a compreender como uma totalidade indispensável, algo dado de antemão na estruturação de qualquer sociedade. Por isso é percebida por boa parte dos agrupamentos humanos como uma “segunda natureza”, algo tão inerente à sociedade que há dificuldades em manter distanciamento para se refletir sobre ela. Isto só ocorre quando sua ausência provoca transtorno para a pessoa e coletividade.

Todas as atividades humanas, estão direta e indiretamente, ligadas à água, motivo pelo qual constitui-se de elemento intrínseco à existência destas atividades. Trata-se de elemento vital, que para além das atividades, é elemento necessário para existência da biodiversidade, traduzindo-se na concretização do direito à vida.

Castro (2012, p. 7), afirma que:

A água é de suma importância para a existência da vida no planeta. Não só por ser essencial para as hidratações humana e animal, mas também pela sua importância no desenvolvimento de várias atividades antrópicas, como a agricultura e diversos processos industriais, além da manutenção e do equilíbrio dos ecossistemas terrestres.

A água é um recurso mineral presente em quase toda a superfície do planeta Terra. Podendo ser encontrada na forma de água salgada, oriunda dos oceanos e de água doce advinda dos rios, lagos e subsolo. Importante salientar que o volume total de água no planeta terra não sofre alteração, ocupando cerca de 70% da superfície do planeta. Segundo dados constantes do Plano Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente, do total de água existente no planeta, 97,3% constitui-se de água salgada, e os outros 2,7% é formado por água doce.

Importante mencionar que a água doce não é distribuída uniformemente, tendo em vista que depende da composição ecossistêmica de cada território ou região. A água utilizável corresponde a um percentual mínimo da água doce. Estima-se que menos de 1% da água doce está em condições potáveis (VIEIRA, 2006).



Enquanto recurso natural, pode-se afirmar que a água é utilizada em todas as atividades humanas, entre elas a agricultura, a indústria e o uso doméstico. A água se faz importante para a irrigação, nos processos produtivos das indústrias, no fornecimento de água para animais na pecuária, além da manutenção das pastagens. No uso doméstico, pode-se mencionar o abastecimento em geral da população, que a utiliza para consumo, higiene, limpeza, culinária.

Destaca-se, também, a utilização da água pelo segmento público, em parques, pelo corpo de bombeiros no controle de incêndios e nas próprias repartições públicas. Além de sua utilização pelo segmento do comércio e do lazer, turismo e esporte, nas redes de hotéis, parques privados, clubes, na manutenção de piscinas, esportes aquáticos, em consultórios odontológicos, lava a jatos, restaurantes, supermercados. É, ainda, importante mencionar a utilização da água para a geração de energia, nas usinas hidrelétricas, barragens, represas.

A água jamais desaparecerá do planeta Terra, em razão de seu ciclo natural. “A água vem se reciclando naturalmente, sem fronteiras ou barreiras geográficas, garantindo vida na Terra e multiplicando seu uso de diversas formas” (VIEIRA, 2006, p. 12)

Mas em contraposição à sua própria manifestação, menciona o mesmo autor, que a água potável se tornará um bem cada vez mais raro e a falta de acesso à água tratada contribui para o surgimento de doenças, afetando a saúde e o bem-estar do ser humano.

A água tem uma contribuição fundamental para a saúde e o bem-estar dos seres humanos, auxiliando no controle e prevenção das doenças, nos hábitos higiênicos e nos serviços de limpeza pública; nas práticas esportivas e recreativas e na segurança coletiva, como meio de combate ao incêndio. Na saúde do meio ambiente, a água é o fluido da vida, mantendo o equilíbrio e a beleza estética do cenário natural. Na economia mundial, a saúde do bolso pode ser muito mais afetada, quando gastamos para tratar a água contaminada ou uma doença gerada por ela do que quando prevenimos a degradação dos recursos hídricos. (VIEIRA, 2006, p. 24)

Ao tratar a água como um bem cada vez mais raro, é importante que se esclareça que mesmo sendo um recurso natural reciclável, em razão de seu ciclo hidrológico, a água sofre modificações em termos de distribuição e estado, além de interferências no que concerne a sua qualidade. Traduzindo-se aqui uma escassez quantitativa e qualitativa da água.

A água é um bem básico para a geração de renda, pois auxilia nas atividades produtivas de bens comerciais, sendo também importante para os sistemas de produção, assegurando o regadio para a horta doméstica, o resfriamento do alambique, a bebida dos animais (RIBEIRO; GALIZONI, 2003).



Pelo exposto é perceptível a imprescindibilidade da água para a manutenção da vida em todos os seus aspectos. Entretanto, estima-se, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), que mais de um bilhão de pessoas no mundo estão privadas do acesso à água potável.

Nas palavras de Machado (2002, p. 13), “negar água ao ser humano é negar-lhe o direito à vida; ou em outras palavras, é condená-lo à morte”.

3 REGULACÃO DA ÁGUA NO BRASIL

A regulação jurídica da água no Direito Brasileiro antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 era tratada pelo Código de Águas de 1934, que ainda se encontra parcialmente em vigor. Dada a importância deste recurso natural, com a publicação da Carta Magna, a água, enquanto recurso natural indispensável, não poderia deixar de ser regulamentada devido a sua importância para a manutenção de diversos outros direitos, inclusive o direito de viver com dignidade.

Nas palavras de Barbosa e Barbosa (2012, p. 148), “a água, direito fundamental da pessoa humana, jamais deve ser desconsiderada pelo Direito, pela política e pelo Estado”. Assim, em razão da importância e necessidade de se legislar acerca desse recurso natural, emergiu-se o ramo do Direito, denominado pelos estudiosos, como Direito de Águas, o qual é integrante do Direito Público, e dada as situações cada vez mais presentes de escassez do recurso, do ponto de vista de quantidade e qualidade, faz-se necessária uma reformulação constante e progressiva da regulação jurídica das águas.

Apesar da existência do Decreto n.º 24.634/1934, conhecido como Código de Águas, é importante mencionar que outras legislações anteriores, como as Ordenações Filipinas e o Código Civil de 1916, também traziam regramentos sobre a água. Nas palavras de Araújo (2018), as regras constantes destas legislações foram regulamentadas em bases privatistas.

Mencione-se, ainda, o Decreto n.º 847 de 1890, conhecido como o Código Penal de 1890, que tipificou a conduta lesiva contra a água em seu artigo 162, ao dizer que aquele que corromper ou conspurcar a água potável, seja ela de uso comum ou particular, de forma que ela se tornasse impossível ao consumo ou trouxesse nocividade à saúde, estaria sujeito a uma pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos (BRASIL, 1890).

O Brasil é um dos maiores detentores de água doce do mundo, mas é dever e papel do legislador conscientizar o cidadão da finitude deste recurso natural, buscando a sua valorização



e preservação. Entretanto, inicialmente, como já referido, as legislações foram formadas em bases privatistas que viam neste recurso natural uma potencialidade econômica e industrial, principalmente, como fonte de geração de energia. Regulamentava-se os meios pelos quais o Estado controlava e incentivava o aproveitamento industrial das águas (ARAÚJO, 2018).

O Código de Águas é considerado por alguns como marco regulatório de questões e matérias atinentes à água, especialmente quanto a utilização do recurso no meio industrial, ao tratar da exploração da energia hidráulica. O referido código foi parcialmente revogado pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, notadamente nos assuntos atinentes às águas particulares.

Castro (2010, p. 31), ressaltando a importância do Código de Águas, aduz que

mesmo que flagrantemente buscasse o Código de Águas proteger os “donos” dela, que seriam os proprietários das áreas de terras onde se localizassem as águas, o certo é que impôs aqueles que as conspurcassem a obrigação de despoluí-las.

Para o autor, o Código de Águas, apesar de ter estabelecido a ideia de águas particulares, trouxe em seu bojo regras importantes como a priorização das águas para as primeiras necessidades de vida; a fixação de responsabilidades aos usuários que causem danos ao regime e curso das águas; como também, a proibição de atividades que poluíssem ou inutilizassem o recurso (CASTRO, 2010).

Dividido em três partes, o Código de Águas inicialmente classificou as águas como públicas, comuns ou particulares; em seguida tratou das formas de aproveitamento do recurso, especialmente quanto ao uso comum e gratuito de todos para as primeiras necessidades de vida; e ao final, além de outras normas, tratou da regulamentação da indústria hidroelétrica.

O arcabouço jurídico brasileiro, também é composto por inúmeras outras legislações esparsas, que, de forma direta ou indireta, estabelecem regras relativas à água, aqui tratada como sinônimo de recursos hídricos. Entretanto, não serão estas legislações abordadas de forma específica no presente trabalho, preferindo conceder maior destaque as regras estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei das Águas de 1997.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apesar de não tratar expressamente a água como um direito do ser humano, trouxe modificações profundas às legislações anteriores, principalmente no que se refere as chamadas “águas particulares” pelo



Código de Águas. Nos termos da lei constitucional de 1988 não mais existem águas particulares, sendo estabelecido que as águas são de domínio público, um bem público juridicamente tutelado.

Em seu texto, a Carta Magna, divide a titularidade as águas entre a União e os Estados, não concedendo qualquer titularidade aos Municípios, mas permitido o direito de uso das águas doces. Neste ponto, apesar de não lhe permitir o uso estabeleceu-se o “poder-dever de zelar por esses recursos naturais, preservando-os e evitando que determinadas pessoas físicas ou jurídicas pratiquem atos contributivos à degradação e à poluição das águas que fluem por seu espaço terrestre (BARBOSA; BARBOSA, 2012, p. 148).

Nestes termos, para melhor esclarecimento da divisão de titularidade das águas entre a União e os Estados-membros, estabelece o artigo 20, inciso III e VIII da CRFB/88:

Art. 20 – São bens da União:

...

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

...

VIII – os potenciais de energia hidráulica (BRASIL, 1988).

Já o artigo 26 do mesmo diploma legal, em seus incisos I, II e III estabelece que:

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

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União (BRASIL, 1988);

Do que se infere da leitura dos artigos supracitados, o legislador constituinte brasileiro ao estabelecer que as águas pertencem à União ou ao Estado, excluiu a possibilidade de existência de águas particulares, sendo assim considerada bem público (AITH; ROTHBARTH, 2015). Assim classificam-se em águas federais e águas estaduais. Já aquelas que venham a emergir ou desaguar no Distrito federal serão tratadas como águas distritais (BARBOSA; BARBOSA, 2012). Fica evidente a partir da classificação constitucional das águas que os municípios não possuem quaisquer domínios ou titularidade das águas, tão-menos poderão legislar sobre elas, tendo em vista que a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concedeu este direito exclusivamente à União e aos Estados.



O Código Civil Brasileiro, Lei 10.406/02, em obediência aos mandamentos constitucionais refere-se aos bens de domínio nacional, entre estes as águas, declara expressamente que estes são públicos e pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno (BRASIL, 2002).

Ainda sob o prisma da Constituição da República Federativa do Brasil 1988, em seu artigo 21, inciso XIX, determinou-se que constitui competência da União a definição dos critérios para a concessão do direito de usar os recursos hídricos, além da instituição do sistema nacional de gerenciamento destes recursos. Em 1997, em obediência a determinação da Carta Magna, publicou-se a Lei Federal n.º 9.433, usualmente conhecida como Lei de Águas, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Lei de Águas traz os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos em seu artigo 1º, e faz-se necessário destacar dois deles, quais sejam: a água é um bem de domínio público e em situações de escassez, prioritariamente deve se destinar ao consumo humano e a dessedentação de animais. E, em razão destes fundamentos entendem alguns autores a necessidade de descentralização da gestão das águas. Afirmam que a tarefa é evitar a escassez, garantindo água em quantidade e qualidade suficiente (ROCHA; KHOURY; DAMASCENO, 2018).

Ressalte-se, ainda, os preceitos trazidos pelo art. 2º da Lei de Águas, ao discorrer os seus objetivos. O legislador, ao editar a referida lei, determinou que a mesma, entre outros objetivos, visa “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (BRASIL, 1997).

Além dos princípios e objetivos, a Lei de Águas traz em seu bojo, as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como define os instrumentos de sua execução.

4 A GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

A escassez hídrica com o passar dos anos se tornou cada vez mais latente, e, conseqüentemente, a falta de acesso à água potável, seja em quantidade ou qualidade provocou o aumento dos conflitos entre os diversos atores sociais. De forma que um modelo de gestão sem considerar os impactos ambientais e sem a possibilidade de participação da sociedade nas



tomadas de decisões já não era mais o ideal. Já não se concebia mais a ideia do Estado como gestor exclusivo dos recursos naturais (CAMPOS; FRANCALANZA, 2010).

Além disso, a sociedade passou a entender que era necessário a conservação do recurso natural, dada a sua importância para a geração atual e para as próximas gerações, ou seja, fazia-se necessário a criação de novas formas ou instrumentos para racionalizar o uso das águas.

Delineou-se, então, uma nova proposta que, por um lado, preocupava-se com as condições de disponibilidade e qualidade da água e com as condições dos ecossistemas, em geral, fundamentada no paradigma da sustentabilidade, e, por outro, baseava-se em determinados princípios e instrumentos que possibilitariam um novo modelo de governabilidade (CAMPOS; FRANCALANZA, 2010, p. 366).

A resolução dos conflitos ou quaisquer outros problemas relacionados à água envolveria não somente o governo, mas também os diversos atores sociais. Assim passou a ser necessário que se estabelecesse uma política de recursos hídricos, que pudesse, ao mesmo tempo, proporcionar o desenvolvimento social e econômico, mas que também racionalizasse o uso da água pela sociedade (CAMPOS; STUDART, 2003).

Conforme ensinam Campos e Studart (2003, p. 12), o uso da água pela sociedade deve ocorrer de forma racional e justa. Entendendo-se por justa “uma política na qual as necessidades vitais tenham suprimento prioritário sobre os demais usos”. E por racional, “uma política na qual o uso se dá com parcimônia, sem desperdícios e atendendo aos modernos conceitos da gestão dos recursos hídricos”.

A política de águas é um dos componentes da gestão das águas, que além daquela possui o plano de uso, controle e proteção das águas, o gerenciamento e o monitoramento dos usos das águas.

Foi a partir dos anos 1980 que as discussões em torno da necessidade de um novo modelo de gestão das águas começaram a se delinear. Nas palavras de Campos e Francalanza (2010, p. 365),

passou-se a questionar, então, a maneira como vinha sendo abordados e geridos os usos da água; a localização dos centros decisórios; o foco das políticas de águas e a unidade de referência a ser adotada pela mesma; e os atores sociais considerados e incluídos neste processo.

Foi a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 que o Estado ganhou uma maior responsabilidade na busca pela proteção do meio ambiente,



exigindo uma melhor atuação do governo na gestão, tanto do meio ambiente, como uma melhor gestão hidrográfica.

Não resta dúvida de que a constitucionalização da proteção ambiental se apresenta como um contraponto à crise ambiental mundialmente vivenciada. Se as regras ambientais protetivas fossem efetivamente observadas, provavelmente as condições de vida seriam outras em nosso planeta (ROCHA; KHOURY; DAMASCENO, 2018, p. 145).

Estabeleceu-se um dever de proteção ao meio ambiente, que segundo o qual a exploração deveria ser limitada e mediante observação de algumas condições, com o fito de não degradar, devendo o bem ambiental ser por todos cuidados, visando inclusive a proteção das gerações futuras.

Antes do advento da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 a gestão das águas no Brasil era fragmentada e centralizada. A fragmentação estava na independência dos setores em realizar o seu planejamento e tomadas de decisão; e, a centralização estava na exclusão dos demais atores sociais, como usuários de água e sociedade civil, na definição da política de águas (ABERS; JORGE, 2005).

O foco da gestão das águas no Brasil passou então a estar na descentralização e nos conflitos que envolviam os usos da água pela sociedade. Entretanto, ainda que em 2023 “vigore uma política pública de gestão das águas descentralizada e participativa, é difícil superar a herança de um estado interventor e paternalista, tal como as relações que este estabeleceu com os grupos dominantes” (CAMPOS; FRACALANZA, 2010, p. 366).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ao definir as águas como de domínio público extinguindo as chamadas águas particulares, cabendo agora a dominialidade das águas à União e aos Estados, descentralizou o sistema nacional de gestão dos recursos hídricos. Entretanto, historicamente o Brasil adotava outro sistema de gestão, sendo importante fazer uma análise histórica desta evolução, mesmo que para alguns, ainda que com uma nova política de gestão, nada parece ter mudado.

Campos e Fracalanza (2010), baseadas em estudo realizado por Lanna (1999) delineiam o histórico da gestão das águas no Brasil, e de acordo com elas, o modelo burocrático “caracterizado pela racionalização, hierarquização das ações e pela concentração gradual de autoridade e poder nas mãos de entidades públicas” era o que vigorava no final do século XIX e meados do século XX. Naquela época a exploração dos recursos naturais era irrestrita, buscando-



se utilizar matérias-primas baratas e abundantes, tendo em vista que o país vivenciava um momento no qual o governo central buscava o desenvolvimento nacional e regional.

A centralização do poder de concessão dos aproveitamentos hidrelétricos e dos serviços de distribuição de energia elétrica nas mãos da União, e não mais dos Estados e Municípios é característica do Código das Águas de 1934.

Já ao tempo de Constituição de 1946, adotou-se o modelo econômico-financeiro, que conforme estudos de Lanna (1999), caracterizava-se pela instituição de programas de investimentos em determinados setores, dificultando o tratamento global dos problemas que envolviam a água.

A centralização do poder no Governo Federal, continuava a ser exercida, tendo sido acentuada com a tomada de poder pelos militares em 1964, com a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) e do Ministério das Minas e Energia. Mas o aumento da poluição das águas provocou uma mudança no quadro, havendo um conflito de interesses entre as várias esferas do governo (CAMPOS; FRACALANZA, 2010).

Ainda antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 várias ações resultaram em propostas para uma mudança na política das águas, quando em 1980 foi aprovado o III Plano Nacional de desenvolvimento, no qual foi determinado que o governo deveria elaborar uma Política Nacional de Recursos Hídricos. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, uma nova visão sobre o gerenciamento das águas foi adotada, passando a existir uma conscientização quanto à necessidade de uma gestão participativa (CAMPOS; FRACALANZA, 2010).

Conforme se percebe, até os anos 1980 a política das águas não se preocupava com os conflitos existentes em razão do uso e entre os usuários das águas, tampouco se preocupava com a utilização desenfreada do recurso natural, havendo apenas uma preocupação pela oferta do recurso.

Em 1997 foi publicada a Lei Federal n.º 9.433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, com o objetivo de integrar as ações relacionadas à gestão das águas e estabelecer a criação de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

As políticas devem ser moldadas para determinados espaços geográficos e respeitar as peculiaridades locais. No que se refere ao Brasil, como uma federação, há estabelecidas várias políticas de recursos hídricos estaduais e uma Política Nacional. A Política Nacional deve ser suficientemente geral para abrigar os aspectos que podem ser aplicados a todos os estados. As políticas estaduais devem respeitar a Política Nacional



e inserir suas peculiaridades. Essas políticas devem também, por consistência com o princípio da descentralização, deixar para os comitês de bacias as questões particulares de interesse das diferentes bacias hidrográficas. Não se pode esquecer que o Brasil é um país imenso e que nele existem realidades bem distintas nos aspectos hidrológicos, culturais e econômicos (CAMPOS; STURDART, 2003, p. 13).

A Lei das Águas foi construída e estabelecida sobre seis fundamentos, quais sejam: o domínio das águas; o valor econômico; os usos prioritários; os usos múltiplos, a unidade de gestão; e, a gestão descentralizada. Neste momento, apenas destacar-se-á a gestão descentralizada das águas.

Nos termos da lei, a gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A tarefa é assegurar o acesso à água em quantidade e qualidade para os seres humanos e também para os animais, pois esta é a diretriz prevista na Lei n. 9.433/1997, que diz que devem ter prioridade o consumo humano e a dessedentação animal, em casos de escassez. Não há como implementar essa responsabilidade de outro modo que não considere a descentralização da gestão das águas, pois somente assim poderá haver a melhor decisão a ser adotada pelo poder público, que deve ser voltada a assegurar o acesso à água como direito fundamental pertencente à todos (ROCHA; KHOURY; DAMASCENO, 2018, p. 149).

Ainda conforme entendimento de Rocha, Khoury e Damasceno (2018), a gestão eficiente dos recursos, perpassa o disciplinamento, a democratização e o controle efetivo dos usos da água, possibilitando o atendimento a todos os usos, de forma igualitária e justa. Importante, ainda, destacar os instrumentos de gestão trazidos pela Lei das Águas, com suas finalidades peculiares, mas que para que ocorra a eficiência na gestão, faz-se necessário o funcionamento de todos, com o cumprimento de suas funções.

Conforme artigo 5º da Lei das Águas são os seguintes instrumentos de gestão:

- 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 (BRASIL, 1997).

Uma vez não instalados os instrumentos, a gestão das águas de forma compartilhada fica comprometida, tendo em vista que não funcionando os instrumentos de maneira adequada haverá



divergências sobre as ações apropriadas a serem realizadas no caso concreto, fazendo emergir ou acirrar os conflitos (ROCHA; KHOURY; DAMASCENO, 2018).

Como se percebe e muito bem ressalta Campos e Fracalanza (2010) é imprescindível uma gestão eficiente das águas, principalmente nas situações de escassez, para cuidar da sua apropriação pelos diferentes atores sociais.

A água enquanto direito humano fundamental traz como garantia o dever do Estado brasileiro de gerir as águas de forma eficiente, descentralizada e participativa e para uma melhor compreensão das competências federativas nesta gestão, bem como quais são as principais instituições jurídicas estatais responsáveis pela gestão das águas no Brasil, utilizou-se neste trabalho os quadros elaborados por Aith e Rothbarth (2015), ao tratar do Estatuto jurídico das águas no Brasil.

No Quadro 1 está representada as competências de cada ente federativo, quanto à gestão das águas, o que demonstra a sua complexidade.

Quadro 1 – Ente Federativo e suas competências

ENTE FEDERATIVO	COMPETÊNCIA
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none">• Gerencia a Política Nacional e o Plano Nacional de Recursos Hídricos;• Fiscaliza e regula a gestão hídrica no país, junto ao Ministério do Meio Ambiente e a Agência Nacional de Águas;• Conselho Nacional de Recursos Hídricos regulamenta política com a participação do governo federal, estados, DF, Setores e Usuários da Sociedade Civil;• Gerencia comitês de bacias federais ou interestaduais;• Fiscaliza a água para consumo humano por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none">• Responsável pela gestão das águas sob o seu domínio;• Elabora legislação específica para sua área;• Organiza o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e garante o funcionamento dos comitês de bacia em sua competência;• Fiscaliza a água para consumo humano por meio da Vigilância Sanitária estadual.
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none">• Integram políticas de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente com as políticas federal e estaduais de Recursos Hídricos;• Possuem assentos nos Comitês e Bacias Hidrográficas no intuito de promover a articulação intersetorial e federativa das políticas públicas territoriais;• Fiscaliza a água para consumo humano por meio da Vigilância Sanitária municipal.



DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none">• Possui as mesmas competências dos estados e municípios na gestão de seus Recursos Hídricos
------------------	--

Fonte: AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. 2015

Para a gestão das águas no país foram criadas diversas instituições jurídicas, destacando-se as principais conforme Quadro 2:

Quadro 2: Instituições jurídicas criadas para apoiar o processo de gestão das águas no Brasil

INSTITUIÇÃO	COMPETÊNCIAS
Agência Nacional das Águas – ANA	Autarquia responsável por disciplinar a implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos através do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – Ministério do Meio Ambiente	Responsável por implantar políticas públicas que permitam a preservação de recursos hídricos, águas doces, bem como biodiversidades aquáticas e acesso à água potável.
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Ministério das Cidades	Responsável pela formulação e coordenação de políticas urbanas que ampliem o acesso à serviços de saneamento no Brasil (leia-se: fornecimento de água, esgoto e manejo de resíduos sólidos.)
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Dividido em 10 câmaras técnicas é responsável por analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários; arbitrar conflitos sobre recursos hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados; aprovar propostas de instituição de comitês de bacia hidrográfica; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso; aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua execução.
Comitês de Bacias Hidrográficas	Fóruns colegiados responsáveis por aprovar o Plano de Recursos Hídricos de cada Bacia; arbitrar conflitos pelo uso da água – em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir os valores da cobrança pelo uso da água na região colegiada.

Fonte: AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. 2015

Aith e Rothbarth (2015, p. 175) destacam a complexidade do atual sistema de gestão das águas, segundo eles “as divisões de competências entre a União, os estados o distrito federal e os



municípios não são bem definidos pelas leis e regulamentos, tanto no que se refere ao gerenciamento dos recursos hídricos quanto no que se refere à gestão do saneamento básico”. Entendem, em contrapartida que a garantia da proteção efetiva ao direito humano fundamental à água, através de uma melhor gestão das águas, estaria na simplificação regulatória e atualização das normas jurídicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A água trata-se de recurso natural vital, indispensável à sobrevivência de qualquer espécie, humana ou animal, não havendo possibilidade de ser substituída por qualquer outro recurso, dada as suas características peculiares. A ausência de água de boa qualidade para consumo, provoca sérios danos à saúde do ser humano, podendo, inclusive, provocar a sua morte.

Historicamente, o ser humano não se preocupou com a possibilidade de uma escassez hídrica, utilizando o recurso natural de forma desenfreada, pois entendia que ele era renovável e infinito, dada a abundância de água no planeta. Mas em contrapartida, não se atentou para o fato de que a distribuição da água no planeta, mesmo sendo renovável, não é a mesma em toda a superfície territorial, aliada ainda, ao fato de que nem toda a água existente é passível de ser consumida. Sendo assim, à medida em que se aumenta a percepção de escassez dos recursos hídricos percebeu-se também o aumento da reorganização do ambiente institucional, com redefinição de propriedade, buscando proporcionar ambientes cada vez mais participativos.

O acesso à água potável está intimamente relacionado a uma saúde de qualidade, sendo uma obrigação do poder público garantir ao cidadão os meios de efetivação de seus direitos, entre eles o direito fundamental ao saneamento básico, o qual compreende o regular abastecimento de água em quantidade e qualidade suficientes para o uso humano.

Ademais, faz-se importante mencionar o estabelecimento de uma busca por uma melhor gestão dos recursos hídricos, com efetiva participação dos diversos atores sociais. Projetos prontos não estão mais satisfazendo os anseios das populações que necessitam ter acesso à água tanto em quantidade quanto em qualidade que possa proporcionar as bases para um desenvolvimento socioeconômico sustentável. A ninguém é dado o direito de se sentir proprietário da água, posto que ela se configura em um direito humano fundamental.



REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. **Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo calados?** Ambiente & Sociedade, vol. VIII, n. 2, jul/dez 2005.

AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. **O estatuto jurídico das águas no Brasil.** ESTUDOS AVANÇADOS 29 (84) 2015.

ARAÚJO, Ramile. **Água; Sua Proteção Legal.** Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/ramile/artigos/agua-sua-protECAo-legal-4246>. Acesso: 11.07.2019

ARAÚJO, Vanessa Marzano. **Programas, projetos, ações públicas e gestão das águas no Semi-Árido: uma avaliação em Januária, MG, 2007.** Universidade Federal de Lavras. Lavras: UFLA, 2007.

BARBOSA, Erivaldo Moreira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. **Direito de Águas.** Arranjos jurídico-institucional, política e gestão. Revista de Informação Legislativa n.º 194. Brasília, DF, 2012.

CAMPOS, Nilson; STURDART, Ticiania. **Gestão das Águas: princípios e práticas.** 2ª ed. ABRH. Fortaleza, CE: 2003;

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; FRACALANZA, Ana Paula. **Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso.** Ambiente & Sociedade. Campinas v. XIII, n. 2. p. 365-382. jul.-dez. 2010.

CASTRO, César Nunes. **Gestão das águas: experiências internacional e brasileira.** Brasília, DF: IPEA, 2012.

CASTRO, João Marcos Adede y. **Regime Jurídico das águas no Brasil.** Revista do Ministério Público do RS. n. 65. Porto Alegre, RS: 2010

GALIZONI, Flávia Maria. **Águas da vida: população rural, cultura e água em Minas.** Campinas, SP: 2005

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos: Direito Brasileiro e Internacional.** São Paulo: Malheiros, 2002.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães; GALIZONI, Flávia Maria. **Água, população rural e políticas de gestão: o caso do vale do Jequitinhonha, Minas Gerais.** Ambiente & Sociedade, vol. V, n. 2 – ago./dez. 2002 – vol. VI – n. 1 jan./jul. 2003

ROCHA, Julio Cesar de Sá da; KHOURY, Luciana Espinheira da Costa; DAMASCENO, Angela Patricia Deiró. **Direito das águas – trajetória legal, conflitos e participação social.** R. Dir. sanit., São Paulo, v. 18 n. 3, p. 143-166, nov. 2017/fev. 2018.

VIEIRA, André de Ridder. **Cadernos de Educação Ambiental Água para vida.** Água para Todos: Livro das Águas. Brasília: WWF-Brasil, 2006.