



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO  
Linha de Pesquisa: Direito Ambiental**

**FRANCISCO ARTUR GALDINO FÉLIX**

**O REGIME JURÍDICO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL:  
bases e fundamentos da implementação da política nacional dos  
recursos hídricos**

**GUARABIRA – PB  
2018**

**FRANCISCO ARTUR GALDINO FÉLIX**

**O REGIME JURÍDICO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL:  
bases e fundamentos da implementação da política nacional dos  
recursos hídricos**

Trabalho de Conclusão de Curso  
de Bacharelado em Direito da  
Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito parcial a  
obtenção do Título de Bacharel  
em Direito, sob a orientação do  
Prof.º Ms. Thiago Maranhão  
Pereira Diniz dos Santos.

**GUARABIRA – PB  
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

F316r Félix, Francisco Artur Galdino.

O regime jurídico dos recursos hídricos no Brasil: [manuscrito] : bases e fundamentos da implementação da política nacional dos recursos hídricos / Francisco Artur Galdino Felix. - 2018.

32 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2018.

"Orientação : Prof. Me. Thiago Maranhão Pereira Diniz Serrano , Coordenação do Curso de Direito - CH."

1. Direito ambiental . 2. Recursos hídricos. 3. Direitos fundamentais.

21. ed. CDD 344.046

FRANCISCO ARTUR GALDINO FÉLIX

O REGIME JURÍDICO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: bases e fundamentos da implementação da política nacional dos recursos hídricos

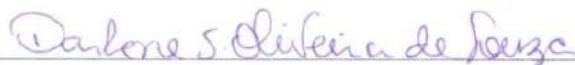
Aprovado em: 11/06/18

BANCA EXAMINADORA

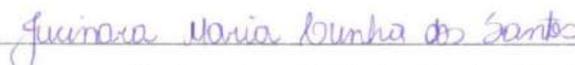


Prof.º Ms. Thiago Maranhão Pereira Diniz Serrano (Orientador)

Universidade Estadual da Paraíba



Prof. Darlene S. Oliveira de Souza



Prof. Jucinara Maria Cunha dos Santos

Dedico esse trabalho às duas  
Terezas da minha vida, por  
sempre me incentivarem e pela  
força que recebi durante esses  
cinco anos de caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por ter me dado forças e por ser o meu refúgio nos momentos mais difíceis.

Às minhas duas mães: Tereza Nilma e Tereza, por sempre acreditarem em mim e no meu potencial.

Ao meu tio, Paulo César pela força durante a minha caminhada.

Ao meu orientador Prof. Ms. Thiago Maranhão Pereira Diniz Serrano;

Aos professores membros da banca examinadora, pela disponibilidade em prestar suas pertinentes contribuições na avaliação deste trabalho;

À Universidade Estadual da Paraíba, por me proporcionar um ambiente de estudos,

Por fim, aos amigos os quais me acolheram em Guarabira-PB durante esses anos.

Acho que o mundo vai acabar em preto e branco,  
igual a um filme antigo.(...) Talvez, enquanto haja  
cores, consigamos sobreviver."

*Neil Gaiman, escritor Britânico.*

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. DOMÍNIO JURÍDICO DAS ÁGUAS NO BRASIL</b> .....	11
<b>2.1 O direito a água enquanto direito fundamental à garantia de vida</b> .....	12
<b>2.2 Regime constitucional e natureza jurídica das águas brasileiras</b> .....	16
<b>3. BASES E FUNDAMENTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	19
<b>3.1 Os princípios da política nacional dos recursos hídricos</b> .....	20
3.1.1 <i>Princípio da proteção ambiental fundamental da água</i> .....	21
3.1.2 <i>Princípio dos múltiplos usos da água</i> .....	22
3.1.3 <i>Princípio do uso prioritário da água</i> .....	24
3.1.4 <i>Princípio do valor econômico da água ou do usuário-pagador</i> .....	25
3.1.5 <i>Princípio da gestão federalista cooperativa da água</i> .....	26
3.1.6 <i>Princípio da participação dos usuários na gestão da água</i> .....	28
3.1.7 <i>Princípio do direito à informação sobre os recursos hídricos</i> .....	29
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	31
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	32

## RESUMO

A água é indiscutivelmente um recurso essencial à todas as atividades, por isso a existência da vida está diretamente condicionada à disponibilidade deste recurso em quantidade e qualidade. A preocupação com a qualidade da água, bem como com sua escassez, surge no início dos anos 1970, dentro de uma perspectiva de preservação dos recursos naturais. Se tratando de Brasil ainda na década de 1930, o Código das Águas de 1934 constitui o primeiro conjunto de dispositivos normativos sobre o uso das águas brasileiras para a produção de energia, e perdurou até o final da década de 1980, quando em 1988 foi elaborada a nova Constituição Federal, que no seu texto inclui o direito à água enquanto um direito fundamental de terceira geração. A Constituição de 1988, é o ponto inicial para a elaboração da lei 9.434/97, que estabeleceu o regime jurídico dos recursos hídricos do Brasil, ao determinar que a dominialidade da água é de domínio público, portanto direito de todos. A lei das águas constitui uma modernização no direito dos recursos hídricos no Brasil, pois instituiu os fundamentos e princípios da política nacional dos recursos hídricos, bem como os instrumentos normativos e dispositivos legais para a gestão dos recursos hídricos. O objetivo principal deste trabalho foi de expor a estrutura do regime jurídico dos recursos hídricos no Brasil, bem como sua importância. Para atingir este objetivo recorreu-se à pesquisa bibliográfica como processo metodológico. Uma vez discutida a estruturação do regime jurídico das águas, constatou-se que embora modernizada, a política nacional de recursos hídricos enfrenta dificuldades na sua aplicação real, devido a diversidade de normas existentes e a demasiada fragmentação das instituições de controle e aplicação da lei.

**Palavras chave:** Direito ambiental; Recursos hídricos; Direitos fundamentais.

## **ABSTRACT**

Water is undoubtedly an essential resource for all activities, so the existence of life is directly conditioned to the availability of this resource in quantity and quality. The concern with water quality, as well as its scarcity, arises in the early 1970s, from a perspective of preservation of natural resources. In the case of Brazil in the 1930s, the 1934 Water Code was the first set of normative provisions on the use of Brazilian waters for energy production, and lasted until the late 1980s, when in 1988 the new Federal Constitution, which in its text includes the right to water as a fundamental right of third generation. The 1988 Constitution is the starting point for the elaboration of Law 9.434/97, which established the legal regime of water resources in Brazil, when determining that water dominance is in the public domain, and therefore the right of all. The water law is a modernization in water law in Brazil, as it established the foundations and principles of the national water resources policy, as well as the normative instruments and legal provisions for the management of water resources. The main objective of this work was to expose the structure of the legal regime of water resources in Brazil, as well as its importance. To achieve this goal we used bibliographical research as a methodological process. Once the structuring of the legal regime for water was discussed, it was found that although modernized, national water resources policy faces difficulties in its actual application due to the diversity of existing standards and too much fragmentation of law enforcement and enforcement institutions.

**Key words:** Environmental law; Water resources; Fundamental rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Com o período prolongado de secas e o desenvolvimento incontrolável da população mundial, a situação hídrica vem piorando a cada dia, ameaçando o ecossistema e aumentando a escassez da água doce do planeta. A atividade humana e a poluição estão dificultando o processo de reposição de água potável no Brasil, o que levou à uma mudança em nosso ordenamento jurídico sobre o assunto.

Todos sabemos que a água é um elemento indispensável aos seres vivos no planeta. Essa é uma afirmação óbvia, mas que ainda não causa impacto nas pessoas para que possam proteger e cuidar das águas. Nos últimos anos, as retiradas de águas aumentaram mais de 35 vezes, então caso a população mundial chegue a 10 bilhões até 2050, não poderão ser mantidos o uso da água doce.

Da superfície global, mais de 94% são de água salgada, o restante está nos lagos, geleiras e reservatórios, mas devido ao mau uso do mesmo, tanto a água salina como a água do nosso consumo, estão ameaçadas, trazendo péssimas consequências para o meio ambiente e problemas alarmantes para as comunidades. Segundo Allais, 1992, p. 250, "Da água doce existente no mundo são utilizados 73% na agricultura, 21% na indústria e 6% como água potável".

Antunes (2016), apud (Allais, 1992), chama atenção para a situação de desperdício da água utilizada na agricultura, onde aproximadamente 60% do volume total se perde antes de atingir a planta. Além disso, nos países menos desenvolvidos a baixa qualidade da água, constitui um fator de proliferação de doenças, bem como resultou em função disso em aproximadamente um terço da taxa de mortalidade nesses países durante a última década do século XX.

A discussão sobre o regime jurídico das águas no Brasil fundamenta sua importância sobre o ponto da dominialidade da água, compreendida após a Carta Magna de 1988, como bem de domínio público, e nos princípios que constituem as bases e os fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos, no intuito de estabelecer uma compreensão acerca do ordenamento jurídico da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

## 2. DOMÍNIO JURÍDICO DAS ÁGUAS NO BRASIL

A importância da água para a humanidade tornou-se um lugar comum no início deste século XXI. O “ouro azul” seria até causa de futuras guerras entre as nações (GOMES, 2011). Desse modo o temor pela escassez de água tornou-se um dos pontos fundamentais na agenda internacional. Estes atores culminaram na formulação de declarações e tratados internacionais, prioritariamente sobre os recursos hídricos.

No Brasil o código das águas de 1934 é até então, o registro mais antigo a mencionar a regulação do uso das águas no território brasileiro. Este segundo Barth (2002), foi apresentado ao Congresso na primeira década do século XX em 1907, sendo promulgado apenas 27 anos depois no ano de 1934, e constituiu os instrumentos legais sobre a disposição e aproveitamento dos recursos hídricos no Brasil.

Segundo Castro (2010), o Código de Águas, embora tenha estabelecido a ideia de “*aguas particulares*”, fixou regras de uso prioritário das águas para atendimento das primeiras necessidades de vida, o que relegava o uso industrial à posição secundária. Este Código vigorou até o final da década de 1980 e primeira metade da década de 1990 do século passado, quando em 1986 foi criado um grupo de trabalho para criação da Política Nacional de Recursos hídricos, instituída pela Lei 9.433/1997.

De acordo com Santos e Santos (2014) a Constituição Federal de 1988 constitui o marco divisório em relação ao domínio das águas. Antes da sua promulgação, vigorava uma concepção civilista da gestão das águas, fundamentada no Código Civil de 1916 e no Decreto n. 24.643/34, conhecido como Código de Águas.

Atualmente, o Domínio Jurídico das Águas no Brasil está amparado pela Constituição Federal de 1988, em que o Estatuto Jurídico das Águas abrange, de um lado, a proteção dos direitos humanos e, de outro, a proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e naturais, Aith e Rothbarth (2015), e que deu suporte para a implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos instituída pela Lei Nº 9.433/1997.

No último século a sociedade brasileira passou por mudanças significativas, tanto em sua base estrutural, quanto em sua base econômica e social. Com a

intensificação do processo de industrialização no período Pós-Segunda Guerra Mundial associado ao crescimento dos grandes centros urbanos, houve um maciço movimento migratório das populações do campo para as cidades, daí surge a necessidade de ampliar o aproveitamento dos recursos naturais, mais essencialmente dos recursos hídricos.

A expansão das atividades humanas e a crescente demanda por água fosse para o abastecimento humano, fosse para a atividade industrial culminou ao longo dos anos em conflitos de uso, e foi diante desse contexto que surge a Política Nacional dos Recursos Hídricos, para delimitar os instrumentos normativos sobre a propriedade e a gestão das águas no território nacional, de modo a garantir o acesso água enquanto bem comum da sociedade.

Para compreendermos a estruturação do Domínio Jurídico das Águas no Brasil, foram elegidos enquanto pontos centrais a serem discutidos neste capítulo, o direito a água enquanto direito fundamental à garantia de vida; o regime constitucional das águas brasileiras; a natureza jurídica das águas brasileiras; instrumentos jurídicos de garantia do direito à água no Brasil.

### **2.1 O direito a água enquanto direito fundamental à garantia de vida**

O primeiro passo para a garantia de um direito consiste em seu reconhecimento normativo formal. Ainda assim este só será efetivo se houver o esforço efetivo dos governos e das sociedades para transformação do reconhecimento formal em ações que possam garantir o direito reconhecido coletivamente. Com relação à água, reconhecer o seu acesso como direito fundamental constitui um fenômeno recente e sem uma definição precisa.

A discussão da água como bem jurídico é mencionada em documentos da Organização Mundial das Nações Unidas (ONU) já na década de 1960, em que O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (ONU,1966), ratificado pelo Brasil em 1992, destaca a liberdade dos povos sobre a disposição de suas riquezas e recursos naturais, e que o povo não poderá ser privado dos próprios meios de subsistência. Por se tratar de um elemento essencial a vida a água, naturalmente, constitui um bem cujo acesso é fundamental para a subsistência humana, sendo protegida por esse dispositivo, ainda que de forma genérica (Aith e Rothbarth, 2015).

A água é indiscutivelmente um bem estritamente vinculado ao direito à vida, pois sem água, esta perece. Sem água não há que se cogitar da dignidade da pessoa humana, pois reina a penúria e a miséria. A água é um direito inalienável<sup>1</sup> que nem o Estado pode privar sem se deslegitimar (Gomes, 2011).

Aith e Rothbarth (2015) afirmam que, a regulação jurídica das águas vem sendo progressivamente reformada para responder às evidências cada vez mais alarmantes no que se refere a esse recurso natural. A base para tal afirmação fundamenta-se no Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento da Água (2015), no qual a Unesco afirma que que “até 2030, o déficit de disponibilidade de água atingirá a marca de 40%, a menos que seja melhorada dramaticamente a gestão desse recurso” (Unesco, 2015).

Conforme Esteves (2012) o Brasil concentra aproximadamente entre 12% e 16% do volume total de recursos hídricos do planeta. Os dados apresentados até o momento demonstram que a região norte é a que possui maior abundância deste recurso, concentrando apenas 5% da população nacional e 73% dos recursos hídricos brasileiros. Por outro lado, o dado alarmante fica por conta de que 95% da população dispõem apenas dos 27% de recursos hídricos disponíveis do país.

A segunda metade do século XX e a primeira década do século XXI foram palcos de eventos importantes cuja temática se refere a garantia das futuras gerações ao acesso a uma sociedade cujo padrão de desenvolvimento seja equilibrado, onde seja possível o acesso igualitário aos recursos disponíveis em uma perspectiva de subsistência e sustentabilidade ambiental e social.

O conjunto de códigos e leis se constituem enquanto instrumentos normativos para construção, análise e interpretação do direito, no caso das águas brasileiras, o instrumento normativo mais antigo que versa sobre o tema, é o Código de Águas de 1934. Porém, embora todo esforço que se deu em torno da questão na primeira metade do século XX, Santos e Santos (2014) destacam que somente a partir da Constituição de 1988, houve uma maior intervenção do Estado, através do seu poder regulatório na gestão dos recursos hídricos.

---

<sup>1</sup> Gomes (2011) refere-se ao direito inalienável em vez de —direito natural por concordar com a crítica formulada por Bobbio à filosofia jusnaturalista do Direito que ignora a —sociabilidade de todos os direitos. Desse modo, a colisão entre direitos morais fundamentais e a Constituição não é considerada um problema de legalidade, mas sim de legitimidade democrática.

No âmbito da atual Carta Magna a água passou a ser considerada bem de domínio público, tendo seu domínio jurisdicional compartilhado entre a União e os Estados-membros, extinguindo as chamadas águas particulares, previstas no Código de Águas, este elaborado em um contexto divergente do contexto em que surge a Constituição de 1988.

Em um traçado histórico sobre o direito as águas, um dos marcos regulatórios de extrema relevância foi a aprovação do Plano de Ação de Mar del Plata, em 1977 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Água. Este plano segundo a ONU (1977), estipulou como objetivos: identificar do *status* das fontes de água no globo; assegurar um nível adequado de água para as necessidades socioeconômicas do planeta; aumentar a eficiência na gestão da água e evitar crises de abastecimento de água potável em dimensões globais antes do final do século XX.

Seguindo este pensamento Kaufman (2012) ressalta a importância da década de 1980 no processo de afirmação histórica do direito a água. Tem-se no período entre 1981 e 1990 o desenvolvimento de um processo de conscientização sobre os efeitos causados pela poluição, pelo desperdício de água, sobre o bem-estar da humanidade, principalmente com relação aos países menos desenvolvidos. Esse período foi de real significância, tanto que ficou conhecido por "*Década da Água Potável*".

Entretanto, a discussão sobre a "*gestão eficiente dos recursos hídricos*", foi debatida pela primeira vez apenas em 1992 durante a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, na cidade de Dublin (Irlanda) em janeiro de 1992 sob organização da ONU. Na ocasião observou-se o princípio de que a "escassez e o mau uso da água doce constituem-se enquanto fatores principais de riscos à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável (ONU, 1992a).

Os quatro princípios básicos estabelecidos pela Declaração de Dublin (1992) dão reconhecimento:

- I. A água doce como bem finito e essencial à vida humana;
- II. A necessidade de uma abordagem participativa para gerenciamento da água, envolvendo a participação cidadã e dos Estados em todos os seus níveis legislativos;
- III. Ao papel preponderante da mulher na provisão, gerenciamento e proteção da água;
- IV. O reconhecimento da água como bem econômico.

Apesar do cenário estruturante em torno da garantia do direito humano ao acesso a água como bem público, apenas em julho de 2010 quase uma década após a Declaração de Dublin, é que a ONU reconheceu devidamente a *“água como direito humano”*. Este reconhecimento foi exposto pela Resolução A/RES/64/292 declarou *“a água limpa e segura e o saneamento (como) um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos”* (ONU, 2010). Em um sentido mais amplo, esta Resolução contém incentivos aos Estados e organizações internacionais para que estes forneçam assistência e cooperação, meios de capacitação, disponibilizem seus recursos financeiros e sua tecnologia, notadamente para os países em desenvolvimento, em uma soma de esforços para proporcionar o acesso igualitário a uma água potável, limpa e disponível para todos.

O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos (ONU, 2015). Embora sob a perspectiva jurídica os documentos internacionais não sejam de caráter vinculativo, a ONU tem se esforçado para que os Estados cheguem a um consenso sobre o reconhecimento da água como um direito de humano em seus ordenamentos jurídicos internos. Desse modo fica claro que o acesso contínuo e eficiente à água para usos pessoais e domésticos, bem como sua utilização e preservação de maneira sustentável, estando disponível tanto para as gerações presentes quanto para as futuras gerações, é um direito que faz parte dos pontos principais de defesa da ONU em seu contexto internacional.

A formatação dos contornos jurídicos de proteção da água no Brasil tem ocorrido partir dos instrumentos contidos na Constituição de 1988, emergida e fixada no contexto internacional anteriormente descrito. Todavia, embora exista uma ampla regulação jurídica em torno do domínio, uso e acesso às águas, constata-se uma grande fragilidade em nossa legislação interna constitucional ou infraconstitucional, no que diz respeito ao reconhecimento do direito humano de acesso à água enquanto direito fundamental ou prioritário, eis o porquê de nos últimos tempos têm emergido intensos conflitos com relação ao direito de uso e aproveitamento dos recursos hídricos, em suas diversas escalas.

## 2.2 Regime constitucional e natureza jurídica das águas brasileiras

A base legal de sustentação do Direito Brasileiro está contida na Constituição Federal de 1988. Esta perspectiva dá sustentação a proteção jurídica das águas, e dos direitos humanos, através dos dispositivos esparsos expostos ao longo de seu texto (Brasil, 1988), sendo o Estatuto das Águas citado anteriormente um dos dispositivos estabelecidos sob a base legal da CF (88).

Castro (2010) destaca que a proteção jurídica das águas é resultado natural do reconhecimento da necessidade de proteção dos direitos humanos fundamentais, tais como: o direito à vida, segurança, a saúde, a alimentação, o consumidor e a cidadania. Neste sentido a CF (88) reconhece expressamente que o acesso à água potável, a coleta e o tratamento dos resíduos, a gestão responsável dos recursos hídricos pelo Estado, a preservação das nascentes, e outros direitos, constituem uma extensão natural e garantias fundamentais desses direitos.

A declaração de Viena 1992 expressa amplamente a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, destacando em seu artigo 5º que *“todos os direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”* (ONU, 1992c). Esta expressão traz ao campo das ideias a notoriedade da relação jurídica indivisível da água com os direitos fundamentais de maior relevância expressos e reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, como os direitos citados anteriormente, pois como garantir o direito à vida digna sem água potável e meio ambiente equilibrado? Como garantir a saúde das pessoas sem acesso a água potável e ao tratamento de esgotos? Como garantir a segurança sanitária sem um abastecimento adequado de água potável à população? Esses questionamentos constituem o cerne da questão sobre a indivisibilidade do direito a água, e convergem diretamente com a afirmação da Declaração de Viena 1992 e para as expressões contidas na Constituição Federal de 1988, a partir da qual o direito a água é considerado um novo direito.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 225 que o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, e este passa ser considerado *“bem de uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se o poder público a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”* (Brasil, 1988). Diante do exposto esta Constituição estabelece a aplicação de sanções civis, administrativas e penais a condutas

consideradas lesivas ao meio ambiente, especificadas em acordo com a legislação infraconstitucional vigente.

Apesar da Constituição Federal de 1988 não reconhecer amplamente a água como um direito humano fundamental, esta dispõe um conjunto de dispositivos que visa a garantia de proteção especial a este bem tutelado jurídica e constitucionalmente.

Vilas Boas e colaboradores (2013) destaca o fato da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) proporcionar uma inovação aos conceitos jurídicos referentes aos recursos naturais, a contemplação de novos direitos, dentre eles, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a uma saudável qualidade de vida. Este último é um direito fundamental (difuso) da 3ª dimensão que consagra o postulado da solidariedade ou fraternidade do pós-segunda guerra mundial.

Esta nova natureza jurídica dada à água caracteriza sua natureza jurídica como bem difuso, de uso comum do povo, constituindo-a como um bem que se apresenta como um direito transindividual, de natureza indivisível, cuja titularidade é indeterminada e interligada por circunstâncias de fato (Vilas Boas, et. al., 2013).

Neste sentido a água dada a sua transindividualidade, é um bem de pertencimento de todos, mas não está limitada a uma propriedade específica. Portanto, a água não se constitui um patrimônio do Poder Público, este apenas é responsável por gerir em favor do interesse da coletividade expressa pelas demandas da população.

No tocante a natureza jurídica das águas brasileiras, como expresso, esta é caracterizada pela Constituição Federal de 88 como um bem público juridicamente tutelado. Com relação ao regime tutelado a CF 88 expressa uma divisão entre das águas entre a União e os Estados, como observa o artigo 20, inciso III, da referida Constituição, pertencem à União *“os lagos, rios, e quaisquer correntes de água em terrenos sob seu domínio, ou que banhem mais de um estado, que sirvam de limites com outros países, que provenham ou se estendam a território estrangeiro e também os terrenos marginais e as praias fluviais”* (Brasil, 1988, art. 20).

A Constituição Federal de 1988 prevê ainda, que a titularidade das águas pode pertencer aos estados-membros da federação brasileira, em casos previstos em seu artigo 26:

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 compreendidas entre as da União. (Brasil, 1988)

No caso das águas, o Código Civil brasileiro, prevê em seus artigos 99 e 103 que, “*são públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito interno*” (Brasil, 2002).

Aith e Rothbarth (2015) destacam que conforme a sua finalidade e relevância, são estabelecidos três tipos de usos para os bens públicos incluindo as águas, são estes:

I - de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (AITH E ROTHBARTH, 2015, p.168).

Diante de tal perspectiva, considera-se que apesar de a natureza jurídica das águas do Brasil ser de domínio público, o que define a classificação do uso desse bem é a sua finalidade e o modelo de gestão a ser executado pelo Estado. Diante de qualquer cenário, os fatores determinantes para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, bem como as condicionantes para o uso da água, estão contidos, na proteção da água enquanto prioridade para o consumo humano e animal, assim como o acesso à água potável para manutenção e subsistência das atividades humanas, em todas as suas esferas e escalas.

### **3. BASES E FUNDAMENTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS**

A crescente escassez dos recursos hídricos em condições ideais para consumo é resultado da falta de políticas públicas direcionadas a gestão e conservação das águas, bem como fruto da cultura do desperdício, que durante muito tempo foi alimentada pela falsa ilusão acerca da inesgotabilidade dos recursos hídricos.

Durante o século passado, os conflitos em torno da apropriação e uso dos recursos hídricos, se intensificaram em função da crescente demanda pela água, resultante da explosão demográfica da população mundial, sobretudo, dos países menos desenvolvidos, por causa da diminuição da mortalidade e da manutenção das altas taxas de natalidade, somados a esse cenário, temos a forte interferência humana no ciclo natural e a distribuição desigual desse recurso natural.

Apesar de o Código das Águas de 1934 ser caracteristicamente o primeiro documento que versa sobre a disposição dos usos dos recursos hídricos, e sobre a regulamentação de normas para o uso controlado desses recursos, somente com a Constituição de 1988, tem-se o efetivo esforço para a modernização do sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil, deixando prevista a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

A Lei 9.433/97, mais conhecida como "*Lei das Águas*", constitui a pedra fundamental para instituição da Política Nacional dos Recursos Hídricos, de maneira que a promulgação da referida lei consiste na regulamentação de uma previsão constitucional ao criar o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGRH, sendo este um passo importantíssimo na modernização do processo de gestão das águas em nosso país.

A "*Lei das Águas*" é sem sombra de dúvidas o principal marco de mudança institucional sobre a gestão do uso da água. A partir dessa lei foram implementadas a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, a partir da criação de instituições atuantes neste processo, entre eles os Conselhos Nacional, Estaduais de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas e os Comitês de Bacia. A implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos compreende a Bacia Hidrográfica enquanto unidade básica de planejamento e operação do sistema, por entender que toda e qualquer atividade humana está inserida dentro dos limites

físicos de uma bacia hidrográfica, e conseqüentemente é dependente dessa fonte de recursos para a manutenção de suas principais atividades.

A Política Nacional dos Recursos hídricos surge, para salvaguardar o direito universal do acesso à água de qualidade. No entendimento de Jorge Miranda, os direitos representam por si só, bens que devem ser devidamente protegidos pelo Estado e pela Sociedade. Desse modo, os direitos, uma vez declarados, estabelecem as garantias. (Miranda, 1998).

Ainda de acordo com o autor, constituem-se enquanto garantias jurídicas para o direito humano à água no Brasil: O dever do Estado de fazer a gestão responsável das águas nacionais; A Política Nacional dos Recursos Hídricos; A Política Nacional do Saneamento Básico.

Diante deste contexto, o objetivo deste capítulo, consiste da análise da concepção moderna da gestão dos recursos hídricos na perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro, enfatizando os elementos fundamentais que norteiam a construção da Política Nacional dos Recursos Hídricos no Brasil.

Enquanto pontos centrais da discussão no presente capítulo priorizaram-se os elementos básicos que auxiliam na compreensão da Política Nacional dos Recursos Hídricos. São estes: Os princípios da política nacional dos recursos hídricos.

### **3.1 Os princípios da política nacional dos recursos hídricos**

Uma das principais garantias do acesso à água enquanto direito fundamental, consiste na gestão eficiente deste recurso, e entende-se que o Estado é o organismo que possui o dever principal de efetuar o processo de gestão dos recursos hídricos.

A política nacional dos recursos hídricos instituída pela lei 9.433/97 estabelece no âmbito jurídico, um conjunto de princípios fundamentais que asseguram as garantias do direito universal de acesso à água. Esse conjunto de princípios segundo Gomes (2011) "*confirmam a existência de um regime jurídico da gestão das águas no Brasil*".

O regime jurídico citado tem suas bases fundamentadas no Capítulo I da Lei 9.433/1997, que apresenta seus pilares constituintes, que servem enquanto parâmetros na aplicação das demais regras, devendo ser respeitados em toda sua integralidade. Algumas regras, no entanto, podem ser revogadas, pois se referem

apenas a comandos de legalidade, no caso dos princípios, estes não podem ser revogados, pois estão atrelados a própria legalidade do sistema.

Na concepção de Bonavides (2008), não é possível revogar os princípios pois:

A proclamação da normatividade dos princípios em novas formulações conceituais e os arestos das Cortes Supremas no constitucionalismo contemporâneo corroboram esta tendência irresistível que conduz a valoração e eficácia dos princípios como normas-chaves de todo o sistema jurídico (BONAVIDES, 2008, p. 286)

Diante do exposto, pode-se afirmar que uma vez expressos em determinado dispositivo legal, esses princípios, vão além da constituição de uma regra jurídica, pois compõem as diretrizes principais para aplicação das demais regras secundárias. Tomando por base o "princípio do uso prioritário da água", expresso no art. 1º, III, da Lei 9.433/97, nota-se que este princípio não se restringe a uma hipótese única e particular, este teria sua validade garantida, mesmo sem estar contido explicitamente do referido artigo.

Sob a visão jurídica de Celso Antonio Bandeira de Melo *"os princípios ou regras que regem determinados bens ou serviços, constituem o seu regime jurídico"*. Ao se considerar essa afirmação, pode-se elencar os princípios que constituem a Política Nacional dos Recursos Hídricos da seguinte maneira.

### 3.1.1 Princípio da proteção ambiental fundamental da água

O princípio da proteção ambiental fundamental encontra-se inserido nos direitos de terceira dimensão, assim como afirma Sarlet (2007) fazem parte desses, o direito: "[...] ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural [...]". Considerando que a água é o elemento essencial a existência e manutenção da vida em todas as suas esferas, faz-se necessário que ela esteja submetida a esta proteção constitucional ao meio ambiente.

Este princípio encontra-se referendado pelo texto do Artigo 225 da CF (88), compreendendo, portanto, que sendo a água um dos elementos essenciais à condição da existência humana, este elemento deve ter sua proteção em termos de quantidade e qualidade assegurada constitucionalmente, assim como o meio

ambiente. Por entender que a sua disponibilidade constitui um direito fundamental, o qual o estado deve assegurar.

Ao considerar a água um bem fundamental, admite-se que o direito à água está intrinsecamente ligado a outros direitos, tais como os direitos fundamentais à vida e a dignidade da pessoa humana. Assim como esboça Araújo (2002):

A água faz parte do conteúdo mínimo de dignidade de alguém. Não se pode imaginar o ser humano vivendo sem água. [...] não se pode falar em dignidade da pessoa humana se não está assegurada a utilização da água, quer para beber, quer para sua higiene pessoal (Araújo, 2002).

Por esta razão, que a Constituição Federal de 1988 estabelece um regime jurídico especial de proteção à água, passando a dominialidade pública conforme explicitado pelo artigo 1º, I, da Lei 9.433/1997. Pois não se trata apenas de ferir a dignidade humana, por causa da escassez hídrica, mas compromete-se plenamente as condições para existência de vida, diante de um quadro onde não se tem acesso a água. É preciso apenas que haja a escassez de água por uma fração de tempo, para que se possa verificar os estágios de degradação da vida humana em detrimento da dificuldade de acesso a este recurso tão importante.

### 3.1.2 Princípio dos múltiplos usos da água

A Política Nacional dos Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, surgem diante da necessidade da intervenção do Estado no processo de distribuição da água. A eminente crise hídrica por causa da escassez, e o conseqüente aumento dos conflitos em torno das diferentes demandas por água, são fatores que tornam a função do direito ainda mais relevante enquanto proposta na resolução pacífica dessas disputas.

A *priori* o objetivo principal da Lei 9.433/97 consiste em garantir a disponibilidade da água em qualidade e quantidade, em seus múltiplos usos, estabelecendo os instrumentos legais para uma gestão eficiente, de modo a equalizar os conflitos oriundos da diversidade de atividades que dependem da exploração desse recurso natural.

Entretanto para assegurar o princípio dos usos múltiplos, a lei supracitada, enumera os usos necessitam de outorga em função da alteração do regime, da

quantidade e da qualidade de água existente em um corpo hídrico. Este pressuposto pode ser observado, conforme os artigos 11 e 12, onde:

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água (BRASIL, 1997).

Porém ao elencar usos para os quais se exige a obrigatoriedade de outorga, a lei não restringe o aproveitamento da água apenas a esses usos. De igual modo a água está presente em atividades que fazem parte do cotidiano do ser humano, que expressam a diversidade de relações do ser humano com a natureza desde tempos antigos. Pois desde os tempos mais remotos, o homem utiliza os rios para navegar, desenvolveram a atividade da mineração, da pesca, da piscicultura, atividades recreativas e mais contemporaneamente as atividades esportivas.

Conforme já citado a garantia dos usos múltiplos da água é um princípio objetivo que norteia o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Por esta razão havendo a utilização dos dispositivos da lei 9.433/97 para privilegiar monopólios de usos, ou mesmo beneficiar unilateralmente determinados usuários, constitui-se uma prática contraditória a própria existência do SINGRH.

Machado (2002) destaca que *“Ao Poder Público está explicitamente proibida a outorga de direito de uso que somente possibilite um único uso das águas”*. Neste caso, propõe-se a imediata anulação, seja por meio administrativo ou judicial dos atos de outorga de direito de uso dos recursos hídricos, por serem ofensivos às normas estabelecidas no próprio regime jurídico dos recursos hídricos.

A própria lei 9.433/97 expressa em seu Art. 1º, IX, a previsão do princípio dos usos múltiplos da água, ao dispor que “a *gestão da água tem a finalidade de sempre proporcionar os usos múltiplos da água*”. Ao estabelecer esses dispositivos o legislador manifesta a preocupação de se assegurar o princípio em sua efetividade.

### 3.1.3 Princípio do uso prioritário da água

À primeira vista, a leitura que se faz desse princípio é que este pode parecer uma ação contraditória ao princípio dos usos múltiplos expresso anteriormente. Todavia, recorre-se ao princípio do uso prioritário em casos de condições extremas, onde, destaca-se como prioridade a garantia da vida em detrimento do desenvolvimento de atividades secundárias, como no caso da atividade industrial.

É reconhecido aqui, que a escassez hídrica inviabiliza a garantia dos usos múltiplos da água como previsto na Política Nacional dos Recursos Hídricos. Em razão desta situação, que ocorre em determinadas áreas do território nacional, é que a própria lei dispõe em seu art. 1º, III, assegurando, que em caso de escassez a prioridade deve ser a manutenção da vida, portanto, “o *uso prioritário dos recursos hídricos em situações de escassez, deve ser o consumo humano e a dessedentação de animais*”.

Sendo a água essencial à manutenção da vida, o uso prioritário para abastecimento humano e dessedentação animal não pode ser suprimido em relação aos outros usos, como a irrigação, o aproveitamento hidrelétrico e as atividades industriais. Nesse sentido Gomes (2011) destaca:

O princípio do uso prioritário visa, portanto, evidenciar o direito ao acesso à água para consumo humano e dos animais através da conjugação dos princípios dos múltiplos usos da água e da proteção ambiental fundamental da água. Resolve, assim, o problema de escassez garantindo, como solução socioambiental, a demanda prioritária para o uso mais relacionado aos direitos fundamentais ao meio ambiente saudável e a dignidade da pessoa humana (GOMES, 2011).

O direito ao acesso à água potável consiste em uma dimensão do princípio do uso prioritário, pois não haveria utilidade a disponibilidade de água se esta não tivesse condições ideais para o consumo humano. Desse modo neste princípio se estabelece a base para a exigência das condições de potabilidade da água para o seu consumo.

A base para a efetivação do princípio do uso prioritário, foi estabelecida pela Lei 9.433/97, em seu artigo 15º, V, que determina a suspensão parcial ou total, ou ainda definitivamente, da outorga de direito de uso dos recursos hídricos, em situações que visem atender os usos prioritários. Nestas situações, fica expresso, que o direito coletivo se sobrepõe ao direito individual, pois a garantia do direito fundamental a vida, caracteriza-se como um direito prioritário em relação ao princípio dos usos múltiplos.

#### *3.1.4. Princípio do valor econômico da água ou do usuário-pagador*

A noção de valor econômico concebida no princípio 4º da declaração de Dublin destaca que: *“a água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como bem econômico”*. Neste sentido, diversos autores chegaram à conclusão de que o princípio do valor econômico significa o fim da livre utilização da água, sendo substituída sua gratuidade por um outro sistema de gestão.

A esse respeito Granziera (1993) enfatiza em seu entendimento, que *“a adoção do princípio de valor econômico da água, corresponderia ao pagamento compulsório pelo seu consumo”*.

A Constituição de 1988 ao reconhecer a água enquanto bem ambiental fundamental, extinguiu o direito de propriedade da água exercido por milhares de cidadãos. Estabelecendo, portanto, que a água não pode ser objeto de contratos privados de compra e venda.

Mais do que gratuito, de acordo com a Constituição de 1988, a água se consiste de um bem inalienável. Essa proteção da água enquanto bem fundamental não ficou restrita apenas a Carta Magna da Constituição, mas foi corroborada, pela Lei 9.433/97, que estabeleceu o regime jurídico dos recursos hídricos no Brasil, e torna explícito em seu artigo 18, que *“a outorga não implica na alienação parcial das águas, que são bens inalienáveis, mas o simples direito de seu uso”*.

A compreensão correta acerca do princípio que estabelece o valor econômico da água, é a de que este princípio deriva do princípio geral do Direito Ambiental do Poluidor-Pagador, que determina que em caso de dano ambiental causado à sociedade, os poluidores sejam obrigatoriamente responsabilizados, e arquem com ônus ambiental ocasionado em função de uma atividade econômica em particular.

Atribuir à água de valor econômico consiste um instrumento legal necessário para a prevenção ou reparação de danos possíveis em áreas de bacias hidrográficas, bem como para o financiamento do sistema de gestão com o objetivo de garantir a disponibilidade hídrica para as gerações atuais e futuras.

### 3.1.5. Princípio da gestão federalista cooperativa da água

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 21, XIX, que é “competência da União, instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos”. Desse modo, fica claro a função da União em estabelecer um sistema integrado e colaborativo entre os entes federativos para a gestão dos recursos hídricos. Sobre este princípio argumenta Machado (2002):

O fato de a Constituição Federal ter inserido o tema em seu texto tem como imediata consequência a obrigação para a União, os Estados e Distrito Federal e os Municípios de se articularem na gestão das águas. A existência de um sistema hídrico não elimina a autonomia dos entes federados. Assim União, Estados, Distrito Federal e Municípios são autônomos e, ao mesmo tempo, obrigatoriamente integrados no —Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (MACHADO, 2002).

O Sistema Nacional de Recursos Hídricos se estabeleceu dentro de uma perspectiva denominada por Bercovici (2003) de “**federalismo cooperativo**”, pois ele é composto: por órgãos e entidades federais, estaduais e distritais como os conselhos de recursos hídricos, os comitês de bacias hidrográficas e as agências de águas. Conta ainda com a presença de representantes estaduais e distritais nos órgãos federais. Sob esta perspectiva segundo Bercovici (2003):

O federalismo é um instrumento de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é uma garantia da unidade nacional. Não basta ao sistema federal estabelecer algumas regras simples e duradouras de repartição de competências e rendas. Constantemente são necessárias mudanças para manter ou recuperar o equilíbrio entre todos os entes da federação (BERCOVICI, 2003, p. 241)

A Lei 9.433/97 promoveu essa cooperação e integração na medida em que estabeleceu um sistema integrado, do qual fazem parte os mesmos órgãos e entidades, atribuições e representantes dos entes federados. A referida lei definiu

também a bacia hidrográfica enquanto unidade territorial para implementação da gestão dos recursos hídricos.

As bacias hidrográficas estão historicamente ligadas à humanidade, presentes no cotidiano e representando referências espaciais. É preciso, no entanto, destacar que as bacias hidrográficas podem abranger várias regiões, assim como uma região pode conter várias bacias hidrográficas.

Nesse contexto Silva (2011) aponta como exemplo de regiões definidas por bacias hidrográficas enquanto áreas importantes geopoliticamente do ponto de vista global, nacional e local, a exemplo, da bacia Amazônica (América do Sul), a bacia Platina (América do Sul), a bacia do Nilo (África), bacia do Congo (África), bacia Indo-gangética (Índia), bacia do Tigre e Eufrates (Iraque), a bacia do São Francisco (Brasil), bacia do Mamanguape (Paraíba). São consideradas importantes, pois as águas que drenam as áreas por elas percorridas impulsionam o desenvolvimento das atividades econômicas que proporcionam o desenvolvimento da população que habita em seus espaços.

Em razão das águas de uma bacia hidrográfica encontrarem-se naturalmente dispostas em territórios tanto de esfera nacional, quanto internacional, não respeitando os limites fronteiriços políticos internos ou externos, a opção do critério natural da bacia hidrográfica como unidade territorial representa a obrigatoriedade de uma articulação que preserve a autonomia dos Estados, Distrito Federal, Municípios e União, mas que mantenha a interação destes como finalidade de promover uma gestão harmônica e unitária nos moldes do federalismo moderno.

Ainda sobre o princípio da gestão federalista cooperativa, Granziera (2003), ressalta a importância da cooperação e da interação entre os entes federativos, pois:

Quanto ao Gerenciamento, os sistemas estaduais e o sistema federal de gerenciamento de recursos hídricos atuam, em muitos casos, nas mesmas bacias hidrográficas. Dessa forma, há que haver cooperação entre União e Estados e entre Estados, com a colaboração dos Municípios, no gerenciamento das águas, até porque a unidade de planejamento e gerenciamento é a bacia hidrográfica (Granziera, 2003).

Segundo Dourojeanni *et al.* (*apud* Frank, 2011, p.17), existem três razões principais que justificam a adoção das bacias hidrográficas enquanto unidades de gerenciamento:

a) As bacias são as principais formas terrestres dentro do ciclo hidrológico, já que captam e concentram a água que provém das precipitações. Essas características físicas, em geral,

geram uma inter-relação e interdependência (externalidades ou efeitos externos) entre os usos e usuários na bacia.

b) No espaço da bacia interatuam e interdependem os recursos naturais não renováveis e bióticos (flora e fauna) num processo permanente e dinâmico.

c) No território das bacias se inter-relacionam também os sistemas socioeconômicos, formados pelos usuários da bacia, sejam habitantes ou interventores externos da mesma, cada grupo com seus interesses.

### 3.1.6. Princípio da participação dos usuários na gestão da água

O princípio da participação dos usuários na gestão da água, surge amparado na concepção da descentralização da gestão das águas e da adoção do federalismo cooperativo, e visa incluir a população enquanto parte protagonista nas decisões que demandem sobre a utilização e a distribuição da água.

Durante a segunda metade do século XX, a ampliação do rol dos direitos fundamentais garantidos pelo Estado, só foi possível, mediante a participação decisiva da sociedade nas discussões sobre as questões ambientais. Em função da ascensão das pautas ambientais, em diversos países o meio ambiente, passou a integrar as cartas constitucionais com o *status* de direito fundamental de terceira dimensão.

Esta tendência foi também expressa em documentos internacionais. No ano de 1992, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, que em sua declaração, acabara por vincular em seu artigo 10 a participação popular ao meio ambiente equilibrado, ao afirmar que: *“o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”*.

O princípio da participação dos usuários assim como destaca Wolkmer e Pimmel (2013), faz parte da nova concepção de governança da água, e esta nova governança *“implica na participação de diferentes atores, sendo essa participação indispensável para construção democrática de todas as etapas das Políticas Públicas”*.

Segundo Rogers e Hall (2003, *apud* Soares, 2008, p. 2), coligam-se à noção de boa governança os seguintes princípios: participação, transparência, equidade, responsabilidade, ética e sustentabilidade. Cabe aqui destacar que especificamente o princípio da participação consiste, *“na participação de todos os cidadãos, diretamente ou através de representantes em*

*todas as etapas do processo de formulação, bem como nos espaços de decisão. Isso requer que o governo atue, em todos os níveis, a partir de um enfoque inclusivo*". Desse modo, constituiu-se, portanto, um modelo de gestão democrática dos recursos hídricos.

Entretanto, Buriti e Barbosa (2014), salientam que: *"o princípio da participação social no processo de gestão das águas, todavia, ainda enfrenta diversos desafios no Brasil e carece de aperfeiçoamento em seus mecanismos de efetivação política, no sentido amplo do termo*.

Corroborando com esta análise, na concepção de Junqueira e colaboradores (2011) *"A continuidade da construção de uma institucionalidade do sistema de gerenciamento de recursos hídricos está baseada no conceito de subsidiariedade intrinsecamente vinculado ao federalismo cooperativo que se articula ao sistema partidário-político brasileiro"*. Portanto, as ações de gestão das águas no Brasil estão fortemente ligadas a estrutura política do país, cujas práticas em exercício impõem limites à negociação pluralista que atenda aos interesses dos múltiplos segmentos da sociedade.

Eis aqui a necessidade de se alinhar o sistema político-partidário-representativo, o federalismo e a gestão das águas, no intuito de aperfeiçoar as formas de participação social, de modo que haja o fortalecimento da governança da água com base em um conjunto de estratégias das instituições, que contribuam para a construção de tomada de decisão compartilhada sobre a gestão das águas.

### *3.1.7. Princípio do direito à informação sobre os recursos hídricos*

O princípio do direito à informação, apesar de não expresso como um dos fundamentos da lei 9.433/97, constitui um dos princípios que norteiam a atuação do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, uma vez que este princípio resulta no princípio da participação, sem a informação inibe-se a verdadeira participação, demonstrando apenas um esboço de democracia.

Valorizando a formação dos Estados Democráticos de Direito contemporâneos, o direito à informação é assegurado pela Constituição de 1988 em seu 5º, XIV, sendo incluído entre os direitos individuais fundamentais, em função do processo de redemocratização brasileiro.

Conforme a Declaração do Rio de Janeiro (1992) *"cada indivíduo deve ter acesso a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades*

*públicas*”. Fica evidente que no Direito Ambiental, a promoção de um meio ambiente equilibrado e saudável, é resultante do acesso à informação associado ao princípio da participação, constituindo assim uma das ferramentas mais eficazes com relação ao controle da qualidade ambiental.

A Lei 9.433/97, faz referência explícita ao princípio do acesso à informação em seus dispositivos legais, dedicando a este tema toda a IV Seção, que dispõe de um dos principais instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos – “*O SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS*”, assegurando à sociedade o pleno direito de acesso aos dados e informações sobre a gestão dos recursos hídricos.

A obrigatoriedade de publicidade dos pedidos de outorga de direito ao uso dos recursos naturais, foi estabelecida pela Lei 9.984/2000, cujo objetivo é tornar a população ciente das condições reais acerca das reservas hídricas da bacia hidrográfica onde se encontra inserida a comunidade.

O direito à informação, é, portanto, um instrumento para a participação consciente tanto individual, quanto coletiva dos membros de uma sociedade na sua participação efetiva na gestão dos recursos hídricos brasileiros. Esse direito é previsto tanto constitucionalmente pelos preceitos legais, quanto pelos princípios da gestão hídrica.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com a degradação e escassez dos recursos hídricos, tem sido um tema recorrente no cenário da crise ambiental internacional, e expõe para humanidade um amargo desafio, o *desafio ético da crise global da água*. Aceitar este desafio, consiste em repensar as formas aproveitamento, na aplicação dos instrumentos legais existentes para que haja garantia do acesso à água em quantidade e qualidade minimamente saudáveis.

No Brasil o principal marco regulatório legal sobre a gestão das águas foi o Código das Águas de 1934, entretanto, foi na promulgação da Constituição Federal de 1988 que se firmaram as bases para o ordenamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil, sendo de fundamental importância, pois a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, fica expressa “a dominialidade da água no Brasil, como um bem de domínio público”. Este pressuposto se confirma com a promulgação da Lei 9.433/97 – “Lei das Águas”, pois esta traz em seus fundamentos o esteio do regime jurídico dos recursos hídricos brasileiros, estabelecendo os princípios, as normativas, e os instrumentos para implementação da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Apesar das inovações no campo da modernização da gestão dos recursos hídricos no Brasil, constata-se que o recente estatuto jurídico das águas, demonstra uma grande fragmentação normativa, um fator que dificulta tanto, a própria gestão das águas, como também a obediência das normas por parte dos cidadãos e dos setores regulados. Ressalta-se também a expressiva fragmentação institucional para a gestão dos recursos hídricos e do saneamento básico no país. Pois, com relação estes itens, não há uma divisão de competências bem definidas nas com relação ao compartilhamento de competências entre a União, os estados, o distrito federal e municípios.

Entretanto, a evolução dos processos regulatório, permite a identificação, pelo menos do Estatuto Jurídico das Águas no Brasil, mesmo sendo necessário uma compreensão hermenêutica de diferentes normas jurídicas bastante complexas. A simplificação regulatória e a atualização de normas jurídicas extremamente antigas seriam bons caminhos para uma melhoria na gestão dos recursos hídricos no país, no sentido de se garantir a proteção efetiva ao direito humano fundamental à água.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AITH; F.M.A; ROTHBARTH, R. **O estatuto jurídico das águas no Brasil**. estudos avançados 29 (84), 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2016.

ARAUJO, Luiz Alberto David. A Função Social da Água. In ARAUJO, Luiz Alberto David (coord.) **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Bauru: ITE, 2002, p. 23-36.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CASTRO, J. M. A. y. Regime jurídico das águas no Brasil. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre, n.65, p.29-36, 2010.

ESTEVES, C. C. **O regime jurídico das águas minerais na Constituição de 1988. 2012**. Tese (Doutorado) –Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012.

FRANK, B. Módulo 3: Legislação de Recursos Hídricos. In: **Capacitação para Comitês de Bacia Hidrográficas do Estado de Santa Catarina**. 2011. No prelo.

GOMES, G.F. **CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E O DIREITO À ÁGUA: Aspectos jurídicos e sociais da Política Nacional de Recursos Hídricos**. (Tese de Doutorado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas e meio ambiente**. São Paulo: Ícone, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Atlas, 2003.

JUNQUEIRA, Michele Aparecida Dela Ricci, *et. al.* Apontamentos sobre a lei brasileira das águas: a experiência do estado de São Paulo. In: **REGE**. São Paulo-SP, v. 18, n. 2, abr./jun., 2011. p. 159-175

KAUFMAN, D. **ONU institui década da água potável**. Índice de Sustentabilidade Empresarial, 2012. Disponível em: <<http://isebvmf.com.br/index.php?r=noticias/view&id=250858>>. Acesso em: 10 de novembro. 2017

MACHADO, P. A. L. **Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966 Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ONU. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água. (Mar del Plata, 14-25 de março de 1977). Cap. I. Resolução II. 1977ONU. **Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável**. 1992a. Disponível em: <<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ONU. **Agenda 21**. 1992b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidadesocioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 10 nov. 2017. ONU. Declaração de Viena. 1992c. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 10 nov. 2017

ONU. **Resolução A/RES/64/292**. 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ROGERS, Peter; HALL, Alan W; 2003. In: SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira; THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOBI, Pedro Roberto. **Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil?** In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, Brasília, DF, Brasil. 4, 5 e 6 de junho de 2008. **Anais...** Brasília, DF, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. 501p.

SILVA, R.F. **DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO CALABOUÇO – PB/RN**. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFPB, João Pessoa, 2011.

UNESCO. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos**. 2015. Disponível em: <[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary\\_POR\\_web.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf)>. Acesso em: 15 Dez. 2017.

WOLKMER, M.F.S.; PIMMEL, N.F. **Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental**. Seqüência (Florianópolis), n. 67, p. 165-198, dez. 2013.