

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E RECURSOS HÍDRICOS

Clara Leite Lisboa¹

Fábia Ribeiro Carvalho de Carvalho²

Direito



ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo a avaliação do contexto em que são aplicadas as Políticas Públicas, no âmbito do Direito Hídrico, especialmente quanto à qualidade e a forma que tais aplicações repercutem nos aspectos socioambientais do Brasil. Considerando o fato de que o ambiente se apresenta mutável, conforme as ações direcionadas ao uso e aproveitamento dos recursos hídricos, a atenção à dinâmica ecossistêmica do ambiente é o alicerce de tais ações, onde a força política na tomada de decisões tem o atributo de promover o desenvolvimento de programas estruturados sobre as bases protetivas legais. A gestão dos recursos hídricos com bases em ações sustentáveis, aplicada às realidades da cidadania, da diversidade cultural e das questões regionais, reflete não só positivamente no desenvolvimento dos aspectos institucionais da água como também do sistema promocional de qualidade de vida da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Meio Ambiente. Políticas Públicas. Recursos Hídricos.

ABSTRACT

This article aims to evaluate the context in which public policies are applied within the Hydride law, especially regarding the quality and the form that such applications have repercussions on the social and environmental aspects of Brazil. Considering the fact that the environment presents changeable as actions directed to the use and exploitation of water resources, attention to environmental ecosystem dynamics is the foundation of such actions, where political power in decision-making has the attribute promote the development of structured programs on legal protective bases. The management of water resources with bases in sustainable actions, applied to the realities of citizenship, cultural diversity and regional issues, reflects not only positively in the development of the institutional aspects of water as also the promotional system of quality of life of society.

KEYWORDS

Environment. Public policy. Water resources.

1 INTRODUÇÃO

Ao considerar as preocupações e medidas preservacionistas atuais, em decorrência de um passado voltado para as atividades econômicas, sem preocupação com as consequências trazidas ao ambiente, meio este que é fonte da subsistência humana, é visível a diferença do pensamento de outrora, onde o quadro de escassez e degradação ambiental causado pelo homem, permite que este se torne o agente promotor da recuperação e não mais causador de tal degradação.

Desta forma, o Brasil passa a absorver a responsabilidade de agente promotor das políticas de preservação ambiental, onde passa a discutir questões relativas ao uso de tecnologias diferenciadas, junto às instituições. Assim é possível verificar a preocupação em discutir uma gestão que alie a importância do crescimento econômico do país, às necessidades ecossistêmicas de preservação ambiental, fomentando tanto a produção quanto as necessidades sociais de um ambiente saudável.

Ao analisar tais premissas, sendo esta considerada Bem Público e de direito de uso social, verifica-se que os recursos hídricos fazem parte da necessidade básica de sobrevivência da população, como também da economia brasileira, estando necessária à produtividade, em suas mais diversas áreas de utilização, onde a gestão do uso de tais recursos reflete principalmente na qualidade de sua distribuição.

Com isto, as políticas de recursos hídricos seguem o modelo que representa uma gestão descentralizada, participativa e integrada, onde para tanto a participação das instituições públicas e privadas devam estar alinhadas à participação populacional de cada região, visto que a população é o meio pelo qual as experiências diretas representam um conhecimento que o Estado não possui daquela região específica.

Assim, o alicerce de uma gestão de recursos hídricos, que visa a preservação e a promoção dos princípios constitucionais garantidores do ambiente saudável e o uso dos recursos hídricos com fins de distribuição de qualidade à população, molda-se a partir da preocupação com o manejo sustentável das bacias hidrográficas, bem como das decisões de políticas públicas capazes de gerar instrumentos de proteção aos meios de subsistência básicos sociais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E RECURSOS HÍDRICOS

Historicamente as políticas públicas ambientais surgem como consequência da necessidade interventiva, visto que com o passar dos anos, a grande maioria da população deslocou-se para a área urbana, deixando as áreas rurais e, conseqüentemente, as atividades do campo, ocasionando a necessidade de implantações institucionais com a finalidade de compensar a mão de obra escassa.

Em decorrência de tais mudanças, a implantação de maquinários para efetuar o trabalho rural resulta na mudança da produção brasileira, onde o “Brasil saiu de uma economia predominantemente agrícola para ser potência industrial média, tornando-se (nos anos 80) a oitava economia do mundo” (POMPEU, 2008, [s.p.]).

Para entender a atual conjuntura em que as políticas públicas ambientais se encontram, assim como a direção dos seus projetos, é importante delimitar o trajeto que foi percorrido. Três fases são determinantes para o quadro de problemas decorrentes das ações ao ambiente, as quais sucederam bases antiecológicas, assim especificadas: a primeira delas, no final do século XIX, os conflitos ambientais eram resolvidos nos tribunais, onde os poluidores e as vítimas de poluição entravam em conflito. No entanto, com o passar dos tempos, as disputas em tribunais foram se acumulando, corroborando para a morosidade das soluções dos casos. (FERRARI, 2013).

A segunda fase relaciona-se ao período da década de 1950, onde ocorrem medidas mais impositivas, decorrentes do crescimento industrial e da crescente agressão ao ambiente, determinando os padrões tecnológicos a serem usados, porém apresentou-se como uma implementação lenta, em grau uniforme de abatimento, não permitindo o comércio de CNP (MAY et al., 2003).

A terceira e última fase corresponde aos dias atuais, onde existe uma tentativa de solucionar os problemas na segunda fase (PETER et al., 2003). Desta forma, verifica-se as dificuldades atuais como decorrentes das ações pretéritas de um Estado brasileiro com formação desenvolvimentista e conservadora, onde não há preocupação alguma com o bem-estar social.

Assim, no Brasil a questão ambiental só começou a ser discutida depois da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, 1972, onde foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão especializado no trato de assuntos ambientais sob a coordenação do Ministério do Interior (BOTELHO et al., 2007).

Notadamente, durante o final do século XX, motivadas principalmente pela preocupação com o desequilíbrio entre o ritmo da produção de mercadorias e a capa-

cidade de reprodução da natureza, as políticas públicas foram orientadas a absorver ações e práticas que considerassem as chamadas questões ambientais, conservação e desenvolvimento nos fóruns internacionais, nacionais e locais. (MARINHO; MORETTI, 2013). A posição brasileira já no período pré-Estocolmo defendia o desenvolvimento econômico como a forma de correção dos desequilíbrios ambientais e sociais. Portanto, as considerações ambientais deveriam ser incorporadas ao processo de desenvolvimento integral, sem prejuízo do desenvolvimento econômico (BRASIL, 1991 apud CORBUCCI, 2003).

O saber ambiental diz respeito à mutabilidade, sendo característica do ambiente, mais do que uma hermenêutica do esquecimento, mais do que um método de conhecimento do consabido, é uma inquietude do nunca sabido, que falta saber sobre o real, conhecimento que emerge do que ainda não é. Assim, o saber ambiental constrói novas realidades (LEFF, 2009). Com isso, a dinâmica de mutabilidade da água ocorre não em sua quantidade, mas sim em sua distribuição e forma (BARROS, 2005). Assim, ao dividir a disponibilidade de água doce em relação aos continentes, teremos 23,10% na América do Sul, dispondo o Brasil de 12% de toda água doce do planeta (DAEE, 2015).

Ainda que o Brasil proporcione grande parte de disponibilidade de água doce, apta para consumo, sua distribuição regional ocorre de forma desproporcional, onde os recursos hídricos são direcionados de forma que a região Norte detém 68,5% dos recursos hídricos de superfície brasileiros, a Centro-Oeste 15,7%, a Sul 6,5%, a Sudeste 6,0 e a Nordeste 3,3% (BARROS, 2005).

Em conformidade com as propostas de diretrizes sustentáveis, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei nº 12.305 em 2 de agosto, trazendo em seu artigo 9º as bases diretivas da gestão dos resíduos sólidos, devendo "ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos".

3 A GESTÃO DA ÁGUA

O meio ambiente apresenta mudanças constantes em sua dinâmica ecossistêmica, onde a necessidade de se fazer a implantação de ações e de instrumentos voltados à preservação ambiental, por meio das políticas públicas ambientais, a fim de diminuir os impactos constantes e a degradação sintomática do ambiente, é a base para a administração dos recursos naturais, onde a população possa ter acesso a tais recursos de forma saudável.

Dessa forma, tratando-se da água, sendo classificada como parte do ambiente e elemento constitutivo deste, Paulo Affonso Leme Machado (2009) entende que tal premissa leva a enquadrar a água como bem público. Nesse liame, o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira classifica a água como um bem público, conforme segue:

Art.225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, [s.p.]).

Ao se definir a água, como um bem público e, portanto, um bem pertencente à população e não ao Poder Público, logo a água destina-se a utilização da população e que para isso cabe ao Poder Público a função de gestor. Desta forma, as premissas básicas para o entendimento das funções do Poder Público são instituídas, frente às garantias básicas sociais, no âmbito do direito de águas no Brasil.

A gestão da água, tratada pelo Código de Águas, traduz tudo o que diz respeito às funções das políticas públicas ambientais direcionadas aos recursos hídricos. Desta forma, a Lei das Águas “demarca concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada”, conforme ensina Paulo Affonso Leme Machado (MACHADO, 2009, p.433).

Os pilares fundamentais de governança brasileira das águas correspondem ao modelo sistêmico, onde representam a gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos. Ainda que tal representatividade tenha avançado, após a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) em 1997, no âmbito de gestão descentralizada e participativa, verifica-se ainda um grande atraso no que concerne ao objetivo de uma gestão integrada (ANA, 2013)

É necessário pensar no fator quantitativo e qualitativo de distribuição de água, como também nas questões relativas à gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, dentre outras particularidades, como sendo os principais aspectos para o desenvolvimento, no que diz respeito a gestão integrada, da governança das águas em nosso país.

Na constituição de 1988, há previsão de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal legislam sobre as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, como também têm responsabilidade por dano ao ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1988).

No Brasil, a questão relativa à competência Federal e Estadual apresenta-se com uma “dupla dominialidade”, onde tanto a União quanto os Estados possuem competência sobre os recursos hídricos nacionais, apresentando competências comuns. Notando-se que a União se apresenta concentrada em sua competência, as propostas para que ela atue também nas competências concorrentes, faz-se bastante recorrente, a fim de preencher as lacunas do modelo integrado de gestão (TUCCI, 2001).

Conforme entendimento de Maria Alice Rodrigues (2007, [s.p.]), caso haja “norma estadual que usurpe competência privativa da União, mesmo que o faça para viabilizar o exercício de competência concorrente sua, declara o STF a sua inconstitucionalidade”. Assim, é possível entender que, ainda que concorrentemente, o Estado editando norma que não esteja alinhada aos limites da competência da União, não terá então eficácia alguma, ainda que esta esteja inerte quanto à matéria normatizada pelo Estado.

Ao instituir-se a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), foi criado também o SINGREH, por meio da Lei 9.433 de 1997 e este, por sua vez, estabeleceu órgãos institucionais com fins de gestão do uso da água. Assim, temos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional de Águas (ANA) e os Comitês de Bacias Hidrográficas, tendo estes últimos, como suas respectivas secretarias executivas, as Agências de Águas.

O ponto principal para a promoção da qualidade do abastecimento público está exatamente no manejo e na conservação das redes hidrográficas da gestão sobre as bacias hidrográficas, sendo estas o foco da gestão dos recursos hídricos. Conforme o entendimento de José Galizia Tundisi (2003 apud CAZULA; MIRANDOLA, 2010, p.109) a "bacia hidrográfica é um exemplo para se concretizar um estudo integrado, além de funcionar como importante instrumento para gerenciamento de recursos, decisões políticas relevantes em meio ambiente e ética ambiental."

4 CONCLUSÃO

Luiz Antonio Timm Grassi citado por Barros (2005 apud MACEDO, 2014, [s.p.]), alerta que

[...] por todos esses motivos, o acesso universal à água potabilizada e distribuída em todos os domicílios deve fazer parte, prioritariamente, da pauta de todas as políticas públicas, seja ela de saúde, ambiental, de bem-estar social ou de desenvolvimento urbano e regional.

Como também que, "o uso da água para o abastecimento humano, sob a forma de sistemas de distribuição urbanos é o mais importante e o mais nobre entre os usos da água e de suas fontes naturais" (GRASSI apud BARROS, 2005 apud MACEDO, 2014, [s.p.]

A denominada "crise da água doce" pela qual passa o Brasil e o planeta, tem fatores bem conhecidos, tais como: a) competição com a demanda de outros usos, como a irrigação; b) degradação dos mananciais, pela poluição resultante de todas as atividades; c) intervenções intencionais ou não (barragens, retificações, desmatamento, mineração nos leitos, erosão, perfuração descontrolada de poços); dentre outros (GRASSI apud BARROS, 2005).

Na contramão desses fatores que contribuem para a crise da água doce, temos as já apresentadas políticas que visam garantir o direito à dignidade da pessoa humana, assim como a saúde, ambos elencados no texto Constitucional em seus artigos 1º e 6º, respectivamente. Assim, referidas ações almejam assegurar o acesso ao consumo de água doce e mais, pois além de doce, a água tem que ser potável e fornecida em quantidade suficiente para a garantia de tais direitos (VIEGAS, 2005).

A partir de tais premissas impende reforçar que sobre as águas a competência é da União, não havendo espaço para competência concorrente, cabendo a ela a valorização e crescimento das políticas públicas que tratam desse recurso natural

essencial a vida humana. Os pilares de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, mais precisamente sua carência de implantação de políticas integrativas, a fim de gerar o comprometimento do setor público e privado junto à população, acabam por comprometer a distribuição uniforme e de qualidade dos recursos hídricos aos setores destinados ao abastecimento populacional e à produção em suas diversas áreas.

Conforme entendimento de Tundisi (2003), sendo a bacia hidrográfica um exemplo de unidade de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos, seria ela uma importante oportunidade de implantação das políticas integrativas, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável, utilizando as devidas tecnologias de conservação ao ambiente. Assim, a qualidade das águas depende das condições geológicas e geomorfológicas e de cobertura vegetal da bacia de drenagem, do comportamento dos ecossistemas terrestres e de águas doces e das ações do homem.

O Estado, agente “repassador” de decisões voltadas à preservação do ambiente, cabe a ele determinar as diretrizes e objetivos a serem utilizados como ferramentas para a utilização dos recursos naturais. Analisando tal função, deve ser considerada como elemento principal a água, obtida por meio das bacias hidrográficas, pois que tal elemento acaba por representar o bem vital essencial a todos.

Ao considerar a diversidade da utilização dos recursos hídricos, seja o uso e ocupação da terra, agricultura, pesca, conservação, recreação, usos domésticos e industriais da água, dever-se-á antes de proporcioná-lo à população, um estudo estratégico e preservacionista, a fim de delimitar as necessidades ambientais em decorrência do uso da água para tais atividades.

REFERÊNCIAS

AITH, F.M.A.; ROTHBARTH, R. O estatuto jurídico das águas no Brasil. **Estud. Avançados**. v.29, n.84, São Paulo, maio-ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000200163>. Acesso em: 20 maio 2016.

ANA – Agência Nacional das Águas. **Pacto nacional das águas**. Brasília: Ana, 2013. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?List=ccb75a86-bd5a-4853-8c76-cc46b7dc89a1&ID=12232>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BARROS, W.P. **A água na visão do direito**. Porto Alegre: Centro de Estudos, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.

CAZULA, L.P.; MIRANDOLA, P.H. Bacia hidrográfica – conceitos e importância como unidade de planejamento: um exemplo aplicado na bacia hidrográfica do Ribeirão Lajeado/SP – Brasil. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**.

Seção Três Lagoas/MS. nº 12 – Ano 7, novembro 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Hort%C3%Aancia/Downloads/638-1636-1-SM.pdf>. Acesso em: 7 jun.2016.

DAEE. **Departamento de Águas e Energia Elétrica**. Água. 2015. Disponível em: <http://www.daee.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=104%3Aagua&catid=52%3Aagua&Itemid=55>. Acesso em: 7 jun. 2016.

FLORIANO, E.P. **Políticas de gestão ambiental**. Santa Maria-RS: UFSM-DCF, 2007.

LEFF, E. **Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes**. Educação & Realidade, v.34, n.3, 2009. Disponível em: <[eer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/issue/view/893](http://www.eer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/issue/view/893)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

MACEDO, Roberto F. **O poder público como guardião da água**. 2014. Disponível em: <<http://ferreiramacedo.jusbrasil.com.br/artigos/175657455/o-poder-publico-como-guardiao-da-agua>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARINHO, V.L.F.; MORETTI, E.C. Os caminhos das águas: as políticas públicas ambientais e criação dos comitês de bacias hidrográficas. **Geosul**, Florianópolis, v.28, n.55, p.123-142, jan-jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/2177-5230.2013v28n55p123/25766>>. Acesso em: 20 maio 2016.

NASCIMENTO, V.M. *et al.* Instrumentos de políticas públicas e seus impactos para a sustentabilidade. **A Economia em Revista**, v.22, n.2, dez. 2014. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/12791/pdf_11>. Acesso em: 10 mar. 2016.

POMPEU, C.T. Curso: direito de águas no Brasil. **Congresso Brasileiro de Direito de Águas**, I, Fortaleza, nov. 2008. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1159&tmpl=component&format=raw&Itemid=>>. Acesso em: 22 maio 2016.

RODRIGUES, M.A. **Autonomia legislativa estadual**: a interpretação e aplicação do artigo 24 da constituição federal de 1988 pelo supremo tribunal federal. São Paulo: 2007.

SALHEB, G.J.M. *et al.* **Políticas públicas e meio ambiente**: reflexões preliminares. Amapá: Universidade Federal do Amapá, 2009.

TUCCI, C.E.M. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2001.

Data do recebimento: 29 de abril de 2017

Data da avaliação: 1 de julho de 2017

Data de aceite: 1 de julho de 2017

1 Graduada em Design de Interiores pela Universidade Tiradentes – UNIT; Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: claralisboa.adv@gmail.com

2 Doutoranda e Mestre em Direito pelo Programa de Direito Econômico e Socioambiental da PUC/PR; Especialista em Direito Empresarial pela FECAP/JUSPODIVM; Advogada; Integrante do grupo de pesquisa Sociedades hegemônicas e populações tradicionais da PUC/PR e do grupo de pesquisa: Gênero, família e violência da Universidade Tiradentes – UNIT; Presidente da comissão científica da Comissão de Violência e Gênero do Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM/SE; Professora da Universidade Tiradentes. E-mail: fabiacarvalhodecarvalho.adv@hotmail.com

