

O DIREITO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DA ÁGUA - UM MODELO PARA O MERCOSUL

Paulo Roberto Pereira de Souza*

SUMÁRIO: 1. Evolução do direito brasileiro de proteção à água. 2. Zoneamento ambiental. 3. Política Nacional de Recursos Hídricos. 3.1. Adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento. 3.2. Princípio dos usos múltiplos. 3.3. Reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável. 3.4. Reconhecimento do valor econômico da água. 3.5. Princípio da gestão descentralizada e participativa. 3.6. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. 4. Conclusões. 5. Referências bibliográficas.

1. Evolução do direito brasileiro de proteção à água

Um longo caminho tem sido percorrido pelo direito no tratamento legal das águas, que recebeu diferentes enfoques e avaliações ao longo dos séculos.

Os Romanos nas *Institutas* e no *Digesto* consideraram que a: *aqua profluens* como *res nullius - naturali jure communia sunt hoec: aer, aqua profluens et mare*¹. *Flumina omnia sunt*.

Dos Romanos até nossos dias o homem tem tido uma grande dependência da água e ao mesmo tempo um grande descaso com sua conservação e preservação.

No Brasil a preocupação com o tratamento jurídico do uso e preservação da água é antiga. Uma das melhores legislações do mundo a tratar do assunto foi o consagrado Código das Águas, de autoria de Alfredo Valladão. Antes da vigência do Código das Águas, apenas as Ordenações, em seu livro II, título XXVI, § 8º, fazia referência ao domínio dos rios, de forma nebulosa e, a Resolução de 17 de agosto de 1775, tratou do domínio e posse das águas particulares, considerando-as pertencentes ao dono do prédio em que nascem, e estabeleceu sobre as supérfluas uma servidão legal em favor dos prédios inferiores.

* Professor e Pesquisador da Universidade Estadual de Maringá, onde foi Reitor no período 82-86.

¹ § 1, I, *de div. rer.* (2, 1), fr. 2, § 1, D. *de div. rer.* (1, 8), *apud* Alfredo Valladão, *Direito das Águas*, p.16. Em português: A água é um direito natural e flui como coisa de ninguém - estas coisas são comuns por direito natural: o ar, a água nascente e o mar. Todos os rios são públicos.

Em 1981 entra em vigor a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída por meio da Lei Nº 6.938, que formulou objetivos, apresentou os instrumentos e explicitou os conceitos de meio ambiente, poluição, poluidor e recursos ambientais³.

A mesma Lei Nº 6.938/81 instituiu a *responsabilidade objetiva* ao determinar em seu artigo 14, § 1º, que: *sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade*. Dessa forma, aquele que causar um dano a qualquer recurso hídrico será obrigado a repará-lo independente de culpa.

É a *teoria do risco proveito*, por meio da qual o poluidor será obrigado a reparar o dano efetivamente provocado, bem como, poderá ser acionado em razão do *dano provável* não se exigindo como na responsabilidade civil tradicional a existência efetiva de um dano. Basta que haja a possibilidade de um dano ambiental para autorizar a propositura de uma ação civil pública.

A propósito Nelson Nery Júnior⁴ ensina que:

A adoção, pela Lei, da teoria do risco da atividade ou da empresa, da qual decorre a responsabilidade objetiva, traz como conseqüências principais:

- a) a prescindibilidade da culpa e do dolo para que haja o dever de reparar o dano;*
- b) a irrelevância da licitude da conduta do causador do dano para que haja o dever de indenizar;*
- c) a inaplicação, em seu sistema, das causas de exclusão da responsabilidade civil (cláusulas de não-indenizar, caso fortuito e força maior).*

³ Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

- I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;
- II - Degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III - Poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- IV - Poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
- V - Recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

⁴ Em Responsabilidade Civil e Meio Ambiente, p. 4 *in web page*: <http://www.jurinforma.com.br/artigos/0290.htm>

Nesta hipótese seria irrelevante a licitude ou não da conduta diante da relevância do bem jurídico tutelado.

A matéria inclusive foi objeto de tratamento pela Constituição Federal, que em seu artigo 225, § 3º, também determinou a responsabilidade do causador do dano ambiental por sua recuperação.

A tutela ambiental da água foi significativamente reforçada com a edição da Resolução CONAMA nº 20, de 18 de junho de 1986, que classificou as águas doces, salobras e salinas determinando-lhe parâmetros e indicadores específicos de modo a assegurar seus usos preponderantes.

A classificação que estabeleceu nove classes, permite um mais eficiente sistema de controle da poluição especialmente porque determinou quais os seus níveis de qualidade para cada tipo de uso.

A Resolução nº 20, estabelece os padrões de qualidade da água de acordo com a sua classe e uso⁵, além dos indicadores de balneabilidade, onde será classificadas em excelente, muito boa, satisfatória, e imprópria, com os indicadores determinados pelos artigos 26 e 27.

Em 1987 o Decreto nº 94.076, instituiu o *Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas*, em decorrência da preocupação com o impacto ambiental das atividades agrícolas e pecuárias sobre nossas bacias hidrográficas.

O gerenciamento dos recursos naturais a partir da bacia hidrográfica tomada como unidade de planejamento é um importante avanço no direito ambiental.

Com efeito, a bacia hidrográfica deve ser considerada como uma unidade territorial para implementação das políticas macro dos países membros do Mercosul, assim como para a formulação e implementação de suas políticas internas, de agricultura, de indústria, etc.

Os recursos hídricos têm sofrido sucessivas agressões por diferentes formas de poluição. Nota-se uma absoluta ausência de planejamento e controle na exploração e expansão de atividades agrícolas, industriais e comerciais nas margens e entornos de nossos rios, bem como, de nossa costa.

A ocupação da costa brasileira, também deu-se sem um adequado planejamento. É resultado de um crescimento desordenado, grande concentração de pessoas em balneários e graves impactos ambientais. Objetivando orientar a utilização racional dos recursos da zona costeira, visando a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, como parte da Política Nacional do Meio Ambiente, foi aprovada a Lei nº 7.661, em 16 de maio de 1988, que instituiu o *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC*.⁶

⁵ As águas, segundo seus usos preponderantes, são classificadas em nove classes.

⁶ Para prevenir, evitar e recuperar danos ambientais foi criado o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que nos termos do artigo 3º da Lei Nº 6.766/88, deverá dar prioridade à conservação e proteção do seguintes bens:

2. Zoneamento ambiental

A Política Nacional do Meio Ambiente apresenta como um de seus instrumentos o *zoneamento ambiental*, facultando às autoridades na formulação de seus planos e projetos a limitação geográfica de determinadas atividades.

O zoneamento é figura tradicional em direito administrativo, notadamente o zoneamento urbano, onde por conta do interesse público, a administração divide a cidade em zonas, limitando a atividade comercial, industrial e residencial, ou ainda criando zonas mistas.

Fiorillo conceitua zoneamento como *uma medida não jurisdicional, oriunda do poder de polícia, com dois fundamentos mestres: repartição do solo urbano municipal e a designação de seu uso*.

No caso do zoneamento ambiental o Poder Público tem a possibilidade de limitar atividades cuja concentração possa causar danos ao meio ambiente, à saúde ou ao bem-estar da população.

O zoneamento representa uma limitação administrativa ao direito de propriedade não indenizável em razão de ter sido estabelecido em razão do interesse público e geral da população.

O zoneamento é decorrente do planejamento, que é conceituado por José Afonso da Silva⁷ como um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos.

A partir do marco do MERCOSUL é necessário que este planejamento e esse zoneamento tenha abrangência internacional, uma vez que os recursos hídricos não podem ser tratados de maneira política, pois os problemas não terminam nas fronteiras legais dos países limítrofes.

A questão ambiental é abrangente exigindo um cuidadoso e adequado planejamento como orienta o princípio da prevenção para evitar danos, na maioria dos casos irreversíveis.

A questão ambiental é global e complexa devendo ser analisada em seus múltiplos aspectos, razão pela qual se impõe um macro-zoneamento dos recursos hídricos a nível do MERCOSUL, especialmente na Bacia do Prata, ameaçada por atividades industriais, agrícolas, hidroelétricas⁸, além da Hidrovia Paraná-Paraguai⁹

-
- I - recursos naturais renováveis e não renováveis, recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais; estuários e lagunares; baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;
 - II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;
 - III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

⁷ Direito Urbanístico Brasileiro, p. 112.

⁸ O documento básico apresentado na Reunião dos Estados e Províncias do Mercosul ECOSUL, nos informa que:

e da Ponte de Colônia, além das centenas de usinas previstas pelos planos energéticos dos países-membros, o que representam potencial dano ambiental¹⁰.

Outro ponto de destaque é a necessidade de preservação dos aquíferos subterrâneos, entre os quais se destaca o *Aquífero Guarani*¹¹, um dos maiores reservatórios de água do mundo, com 50 quatrilhões de litros, com água pura, que deve ser preservada. Para se ter uma idéia da magnitude de tal reserva de água doce, a vazão anual do Rio Amazonas é de 5 quatrilhões de litros, portanto dez vezes menor. Agrotóxicos e outros tipos de uso do solo e da água poderão estar contaminando essa imensa reserva tão importante para as gerações futuras. Especialmente no Brasil as rochas de origem vulcânicas, que revestem esta imensa reserva de água é caracterizado por fendas horizontais, verticais que poderão atingir de 2 a 5 centímetros, além de zonas vesiculares, que se caracterizam pela presença de vazios em forma esférica ou semi-esférica, o que facilita a sua

O plano energético - Brasil 2010, elaborado pela ELETROBRÁS, prevê a construção de cerca de 210 usinas na região brasileira da Bacia do prata, sendo três projetos localizados no Rio Uruguai, a serem executados em consórcio internacional, quais sejam: UHE-RONCADOR, com 3.000 MW, entre o Brasil e Argentina, UHE-Guarabi, com 2.196 MW, entre o Brasil e Argentina e a UHE-São Pedro, com 731 MW ENTRE O Brasil e a Argentina.

Prevê-se ainda a construção da UHE-CHAPEDON, também no Rio Uruguai, entre o Brasil e a Argentina.

Todos esses aproveitamentos projetados para o Rio Paraná, acrescidos daqueles outros previstos, ou em operação nos outros rios internacionais e/ou domésticos, obrigam que devam ser considerados seus efeitos danosos sobre região do Prata, já que a complexidade do funcionamento de equilíbrio dos ecossistemas da macroregião não obedecem aos limites políticos-administrativos estabelecidos.

Como se sabe, os impactos que a construção de hidrelétricas causam sobre o ambiente são um dos mais profundos, implicando a inundação de extensas áreas de terras, alterando os ambientes através da formação de extensas lagoas artificiais e transformando sistemas ecológicos complexos estruturados, além, é claro, da perda de patrimônio genético representado pela inundação de florestas.

Grandes extensões de terras férteis para a produção de alimentos e jazidas minerais são suprimidas pela formação dos reservatórios da hidrelétricas, mas é em relação à dimensão social dos impactos que mais se exterioriza a insatisfação contra a construção das barragens, normalmente associada a compulsórias relocações e reassentamentos da populações atingidas.

Em No ciclo da ECOSUL - MERCOSUL e meio ambiente: oportunidades e desafios para a gestão ambiental, Governo do Paraná/GTZ, págs. . 48-50,

⁹ O Professor Raúl Walter Hoschewer, da Universidade Nacional del Litoral, Argentina nos mostra que a obra da hidrovía exigirá 32 diques em diferentes afluentes dos rios que serão utilizados, a retificação de seus cursos, e a dragagem de mais de oitenta e seis bilhões de metros cúbicos de barro. Como consequência imediata se acena com a perda de águas, de animais e plantas silvestres assim como, mudanças climáticas. Em Impacto de la problemática ambiental en el derecho, Santa Fé, Argentina, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional do Litoral, 1977, pág. 59.

¹⁰ A propósito vide nosso artigo denominado *O Direito Brasileiro, a Prevenção de Passivo Ambiental e seus Efeitos no Mercosul*, in *Scientia Iuris*: revista do curso de mestrado em direito negocial da UEL, p.117, v. 1 - n. 1 - Londrina, Ed. da UEL, 1997, ou <http://www.jurinforma.com.br/artigos>

¹¹ Um manto de rocha de rocha porosa, embebida em água tem 1,3 milhão de metros quadrados. Corre por baixo de oito Estados Brasileiros e mais três nações vizinhas, Paraguai, Uruguai e Argentina. Em *Superinteressante*, Ano 13, nº 7, julho de 1999, p. 62-67.

contaminação. As fissuras representam vazios na rocha por onde se dá o processo de contaminação. Diante da necessidade mundial de reservas de água doce é imperativo um tratamento adequado das águas subterrâneas, impondo-se a formulação de legislação específica dos países a respeito, uma vez que esta extraordinária reserva, percorre oito Estados brasileiros, além da Argentina, Paraguai e Uruguai.

Dentro desta visão de um planejamento global, como vimos podemos ter ações de iniciativa dos países, com seus respectivos estados, municípios, províncias ou departamentos, com iniciativas de âmbito local, estadual, regional ou nacional.

Além dessas iniciativas é importante uma ação integrando os países, planejando o crescimento industrial, o manejo do solo agrícola, a classificação da água, a determinação de padrões de qualidade da água, a proteção das margens dos rios com a obrigatoriedade da preservação de matas em suas margens, bem como, pela criação de áreas e zonas de proteção ambiental além de outras unidades de conservação a nível local, regional, nacional e internacional.

Assim o zoneamento ambiental, surge como importante ferramenta para a preservação do meio ambiente e deve fazer parte integrante da formulação e harmonização das políticas dos diversos países integrantes do Mercosul.

É imperativo a harmonização de leis de proteção dos recursos hídricos entre os países-membros, onde indique critérios de outorga e uso dos recursos hídricos, sua cobrança e a internalização dos custos ambientais ao processo produtivo. Essas leis deverá estabelecer quais as áreas críticas de poluição, áreas saturadas, o tipo de atividades que serão admitidas e proceder a um adequado balanço dos recursos naturais a partir de uma medida de capacidade de suporte ambiental.

Na execução dos trabalhos a legislação brasileira determina a adoção dos seguintes princípios:

- I - abordagem interdisciplinar objetivando a integração de fatores e processos de modo a facultar a elaboração de zoneamento que leve em conta a estrutura e a dinâmica ambiental e econômica, bem como os valores históricos evolutivos do patrimônio biológico e cultural do País e,*
- II - visão sistêmica que propicie a análise de causa e efeito, permitindo estabelecer as relações de interdependência entre os subsistemas físico-bióticos e sócio-econômicos.*

A extensão deste trabalho para o resto do Mercosul será decisiva para a aplicação efetiva da sustentabilidade, uma vez que norteará a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, após o mapeamento do território do Mercosul no seu aspecto ecológico-econômico as políticas a nível macro dos Governos, deverão considerar a variável ambiental, o que poderá contribuir em muito para a efetividade das propostas de proteção, recuperação e prevenção de danos ao meio ambiente.

3. Política Nacional de Recursos Hídricos

O fundamento jurídico do controle e gerenciamento de recursos hídricos é encontrado no artigo 21, inciso XIX da Constituição Federal, ao determinar que:

Art. 21 - Compete à União:

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

Em decorrência do dispositivo constitucional foram editadas as Leis nºs 7.990, de 28.12.89 e, nº 8.001, de 13.3.90, que instituíram a compensação financeira a Estados e Municípios pelo resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

Finalmente a tão esperada Lei nº 9.433, de 08.01.97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Lei 9.433/97 foi fortemente inspirada na legislação francesa, com elementos da legislação norte-americana de recursos hídricos representa um importante passo na evolução da legislação brasileira de recursos hídricos, e, ainda que padeça de lacunas e defina conceitos essencialmente novos no país, espera-se que, com sua regulamentação, sejam definidos pontos importante para a implementação real da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos, em seu artigo 1º, consagra os seguintes princípios: adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, usos múltiplos, reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável, reconhecimento do valor econômico da água e princípio da gestão descentralizada e participativa.

Ponto de relevo foi a criação do *Sistema Nacional de Recursos Hídricos*, integrado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Comitês de Bacia Hidrográfica, Agências de Água, além de organizações civis de recursos hídricos, com função de coordenar a gestão integrada das águas, administrar os conflitos relacionados com os recursos hídricos, implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, bem como promover a cobrança pelo seu uso. A adoção deste modelo e a criação de uma estrutura semelhante com abrangência para todo o MERCOSUL será de grande importância para a preservação dos nossos recursos hídricos¹².

¹² O Estado norte-americano da Flórida mantém cinco distritos regionais de gerenciamento de recursos hídricos - *Water Management Districts*, com poderes para gerenciar o uso, conservação, desenvolvimento e utilização apropriadas de águas subterrâneas e superficiais, providenciar o armazenamento de água, prevenir os danos decorrentes de enchentes, erosão do solo e drenagem excessiva, preservar recursos naturais, aquáticos e faunísticos e regulamentar o uso recreativo. Em *Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais*, Paulo Roberto Pereira de Souza e Jon Mills, p. 138-139.

3.1. Adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento

Adotando-se os limites da bacia como o perímetro da área a ser planejada, fica mais fácil fazer-se o confronto dentre as disponibilidades e as demandas, essenciais para o que se denomina *balanço hídrico* (inciso V), inclusive proceder-se à medida de capacidade de suporte dos ecossistemas.

A legislação prevê a criação de um *Conselho Nacional de Recursos Hídricos*, de um *Comitê da Bacia Hidrográfica*¹³ e de *Agências de Água*¹⁴.

¹³ **Art. 38.** Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

- I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- VII e VIII - (Vetados)
- IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

¹⁴ **Art. 44.** Compete às Agências de Água no âmbito de sua área de atuação:

- I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;
- II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;
- III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;
- VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;
- VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;
- XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:
 - a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
 - b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
 - c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
 - d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

3.2. Princípio dos usos múltiplos

Os usuários deverão ter a exata noção de que todos têm igual acesso ao uso dos recursos hídricos. Para tanto, é imperioso que todos preservem a qualidade das águas de acordo com sua classe e os usos admitidos. Igualmente deverá ocorrer uma racionalização de uso, aumento da quantidade e a melhoria dos recursos hídricos disponíveis.

Não se admite mais a exclusividade no uso dos recursos hídricos, de tal sorte que o usuário deve respeitar os direitos dos demais usuários quer no que se refere à quantidade ou à qualidade.

3.3. Reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável

A água existente no mundo é um recurso natural não renovável. Dessa forma, a água contaminada, desperdiçada pode comprometer a vidas das gerações futuras

Na verdade a água consumida no mundo é a mesma desde os primórdios da humanidade. Embora a maior parte do planeta seja coberta por água, 97% da água existente é constituída pelos mares e oceanos, portanto, inadequada para o consumo humano, a não ser através de caros e complicados processos de tratamento¹⁵.

A legislação brasileira adotou tal posição reconhecendo a fragilidade e importância desse recurso natural.

¹⁵ A realidade assustadora é bem mostrada por Ricardo Arnt, em seu artigo *Clara água, cara água, senão vejamos: Três quartos da superfície do globo são oceanos. Daí que, vista de longe, a Terra é pura Água. Mas não é água pura. Esta é cada vez mais rara, e 30% dos 5,5 bilhões de habitantes do planeta já sofrem com a escassez. Você verá uma radiografia dessa escassez e entenderá por que, nos próximos anos, a conta de água da humanidade não será mais tão barata.*

O que a gente vê em todo lugar não é o que a gente aproveita. Mais de 97% da água do planeta é de mares. Salgada. Não serve nem para uso industrial. A potável mais pura da natureza está nas calotas polares e nas geleiras, que armazenam 2% da água do planeta. Muito frio e muito longe. Lençóis subterrâneos, lagos, rios e a atmosfera guardam o 1% restante. E é só essa que está à disposição.

As chuvas e a neve descarregam sobre os continentes parte do que evapora dos oceanos. São 40 673 quilômetros cúbicos ao ano. Mas quase dois terços se perdem. Restam 14 000 km³ como fonte de suprimento estável para um consumo anual global, hoje em torno de 4 500 km³.

No consumo global, 69% das águas potáveis, 15% do uso doméstico e 20% das águas de irrigação são de origem subterrânea. Mas essas reservas não são eternas; são como jazidas de petróleo, não renováveis. A superexploração provoca rebaixamento dos lençóis freáticos e problemas amargos para muitos países.

Nos últimos vinte anos, novas 1,8 bilhões de bocas vieram se somar à humanidade e diminuíram em um terço o suprimento de água do planeta. O pior é que a necessidade de água cresce ainda mais rápido do que o aumento da população. Para atendê-la, cavam-se poços e constroem-se barragens. Já há 36 000 barragens no mundo. O problema é que as novas alternativas para matar a sede da civilização custarão cada vez mais caro. In Revista Super Interessante n.º 05 ano 09, 1995

3.4. Reconhecimento do valor econômico da água

O uso dos recursos naturais não tem sido incorporado nos custos de produção sendo considerado apenas como *externalidades do processo produtivo*.

É imperativo que no processo de produção ocorra a internalização das externalidades, fazendo com que o custo de produção incorpore o custo dos impactos ambientais, especialmente o pagamento pelo uso dos recursos hídricos. Caso contrário, como ensina Paulo Affonso Leme Machado a contaminação e o uso inadequado dos recursos hídricos *acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém em respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranqüilidade*¹⁶.

A não internalização dos custos ambientais implica em individualizar benefícios - no caso a favor do usuário dos recursos naturais - e socializar os custos de recuperação e manutenção dos recursos naturais com o conjunto da população.

Indutor do uso racional desse recurso natural, dado que serve de base à instituição da cobrança pela utilização dos recursos hídricos.

Um editorial da revista inglesa *The Economist*, há alguns anos atrás mostrou que diante a água deve ser considerada como *commodity*, ou seja, equiparado a produtos como milho, soja, petróleo, etc., diante de sua limitada quantidade no Planeta e o crescimento descontrolável de seu consumo. Mas na visão geral das pessoas e de um grande número de industriais a água ainda é *res nullius*, efetivamente coisa fora do comércio, que não tem valor econômico diante da abundância e disponibilidade.

3.5. Princípio da gestão descentralizada e participativa

Tudo quanto pode ser decidido em níveis hierárquicos mais baixos de governo não será resolvido pelos níveis mais altos dessa hierarquia. Quanto à gestão participativa, trata-se de um processo que permite aos usuários, à sociedade civil, às ONGs e outros organismos influenciar no processo da tomada de decisão.

A Lei dedica um espaço especial às *organizações civis de recursos hídricos*, considerando como tal os consórcios e associações intermunicipais de bacia hidrográfica, as associações regionais, locais ou setoriais de usuários, de recursos hídricos, as organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse nas áreas de recursos hídricos, as organizações-não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade além de outras organizações reconhecidas pelos Conselhos de Recursos Hídricos, nos seus diversos níveis.

¹⁶ Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 1995, p 231-232.

3.6. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

O artigo 5º da Lei 9.433/97, prevê os seguintes instrumentos para efetivação da Política Nacional dos Recursos Hídricos:

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

O *planos de recursos hídricos* são verdadeiros planos diretores, que constituem uma completa e abrangente análise do uso dos recursos hídricos em todo o território nacional. O Plano Nacional de Recursos Hídricos deverá consolidar e avaliar os Planos Diretores de Recursos Hídricos, que são elaborados por bacia, ou conjunto de bacias hidrográfica, devendo proceder a um diagnóstico da situação dos recursos hídricos, análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e modificação de padrões de ocupação do solo, um balanço entre disponibilidade e demandas futuras em quantidade e qualidade dos recursos hídricos. O Plano ainda deverá fixar metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, prioridade para outorga de direito de uso, diretrizes e critérios para cobrança pelo uso e propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Outro importante instrumento é o *enquadramento dos corpos de água em classes, segundo o uso preponderante da água*, para se estabelecer um sistema de vigilância sobre os níveis de qualidade da água dos mananciais. Busca tal instrumento diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes. Temos assim a possibilidade de racionalização de uso buscando uma interação entre a gestão da quantidade e qualidade da água e a gestão ambiental.

A *Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos* é um instrumento pelo qual o usuário somente poderá fazer o uso da água, conforme o caso, mediante uma autorização, concessão, ou ainda uma permissão. A outorga de direito de uso da água constitui valioso instrumento para se assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, inclusive, analisando-se a bacia como um todo e simulando-se todos os possíveis impactos, o que induzirá o usuário a uma disciplina maior no uso.

A *cobrança do uso dos recursos hídricos*, vem como grande inovação da lei a partir do reconhecimento da água como bem econômico, o que cria as condições de equilíbrio entre as forças da oferta, caracterizada pela disponibilidade

de água e da demanda, promovendo, em consequência, a harmonia entre os usuários competidores.

Outro ponto importante da lei para um sistema eficaz de gerenciamento dos recursos hídricos é a implantação do *Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos* que objetiva a criação de uma rede de informações sobre os recursos hídricos, integrando diferentes bases de dados, para orientar a tomada de decisões propiciando o uso racional e equilibrado deste importante-recurso natural.

4. Conclusões

Devemos considerar a água como um bem de domínio público, a nível internacional, devendo-se responsabilizar todo usuário que causar dano aos recursos hídricos, cuja responsabilidade é objetiva não mitigada.

Por ser a água um recurso natural finito, dotado de um valor econômico, todos os usuários devem pagar pelo uso, incorporando as externalidades do processo de produção.

É necessário assegurar o uso múltiplo das águas, bem como, a garantia de acesso a todos, especialmente tendo em vista o direito das gerações futuras.

A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada contando com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade, devendo-se recomendar aos Governos dos países-membros do MERCOSUL a garantia de espaço democráticos às ONGs na elaboração de legislação, planos e programas de gerenciamento e uso de recursos hídricos.

A adoção da bacia hidrográfica deve ser adotada como unidade de gerenciamento, estabelecendo-se um planejamento racional dos usos de recursos naturais, inclusive o controle do crescimento, a partir da bacia.

É fundamental a realização de um estudo de impacto ambiental no âmbito da Bacia do Prata para a determinação da matriz energética dos países-membros, do uso de ecossistemas compartilhados, bem como, para a análise de viabilidade ambiental da Hidrovia Paraná-Paraguai.

É imperativo e urgente a harmonização de leis do MERCOSUL sobre o tema dos recursos hídricos, sendo que o modelo brasileiro ainda em fase de implantação poderá significar uma contribuição significativa para a gestão de tão importante recurso natural no âmbito do MERCOSUL.

5. Referências bibliográficas

Governo do Paraná-GTZ, *No ciclo da Ecosul - Mercosul e Meio Ambiente: oportunidades e desafios para a gestão ambiental*, Curitiba, GTZ, 1996.

Hoschewer, Raúl Walter, *Impacto de la problemática ambiental en el derecho*, Santa Fé, Argentina: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da Universidad Nacional del Litoral, 1977.

Machado, Paulo Afonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Ed. Malheiros, 1995.

Nery Júnior, Nelson, *Responsabilidade Civil e Meio Ambiente*, in web page: <http://www.jurinforma.com.br/artigos/0290.htm>

Silva, José Afonso da, *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

Souza, Paulo Roberto de, *O Direito Brasileiro, a Prevenção de Passivo Ambiental e Seus Efeitos no Mercosul*, in Revista do Curso de Mestrado em Direito negocial da UEL, Londrina: Ed. da UEL, 1997.

Souza, Paulo Roberto de, *Conflitos Jurídicos, Econômicos e Ambientais - Estratégias para o Desenvolvimento de Políticas Ambientais e de Uso do Solo: Um Estudo de Caso da Flórida (USA) e Paraná (Brasil)*, Maringá: EDUEM, 1995.

Valladão, Alfredo, *Direito das Águas*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1931.