

**AS ÁGUAS DO MERCOSUL UM DESAFIO PARA A PROTEÇÃO E  
PRESERVAÇÃO  
LAS AGUAS DEL MERCOSUR UN RETO PARA LA PROTECCIÓN Y  
CONSERVACIÓN**

**Luciane Ferreira<sup>1</sup>**

**RESUMO:** O presente artigo pretende apresentar as águas do Mercosul, no seu modelo originário, composto pelos países banhados pelo Aquífero Guarani, ou seja Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A preocupação com este elemento imprescindível para a vida dos seres vivos e um elemento essencial para a economia, produção de alimentos e para o desenvolvimento humano. Os recursos hídricos, são elementos essenciais ao meio ambiente. Desta forma a necessidade de buscar uma harmonia entre as eles de forma que aja uma cooperação técnica entre os países partes do Mercosul a fim de se alavanca a integração conjunta, abrangendo áreas de interesses comuns através de realização de obras conjuntas, cooperações técnicas e de pesquisas, intercâmbio diversos e programas conjuntos de ensino e extensão, preparando a sociedade para a harmonização e efetivação das leis ambientais de proteção a água.

Palavras-chave: Água, Mercosul e harmonização das leis.

**RESUMEN:** En este artículo se presentan las aguas del Mercosur en su modelo original, integrado por los países que bordean el Acuífero Guaraní, es decir, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. La preocupación por este elemento esencial para la vida y de los organismos vivos esenciales para la economía, la producción alimentaria y el desarrollo humano. Los recursos hídricos son elementos esenciales para el medio ambiente. De ahí la necesidad de buscar una armonía entre ellos para actuar cooperación técnica entre los países del Mercosur con el fin de aprovechar la integración conjunta, que abarca las áreas de interés común a través de la ejecución conjunta de las obras, la cooperación técnica y de investigación , muchos programas de intercambio y articulación de

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC/ PR. Pós-Graduada pela Escola da Magistratura do Paraná. Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal pelo Centro Universitário Positivo (UNICENP - Curitiba/ PR) - UNIFOZ. Possui graduação em Direito pelas Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu (UNIFOZ). Advogada - consultora e mediadora de conflitos. Questões: Cível - Penal - Aduaneiro - Ambiental. Palestrante. Autora de artigos científicos. Presidente do Conselho da Comunidade na Execução Penal da Comarca de Foz do Iguaçu. Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Subseção de Foz do Iguaçu.

enseñanza y extensión, a la sociedad la preparación para la armonización y la aplicación de las leyes ambientales para proteger el agua.

Palabras clave: Agua, el Mercosur y la armonización de las leyes.

## INTRODUÇÃO

Reconhecido pela sua biodiversidade, o Mercosul representa um processo real de aproximação e de valores entre os países que compartilham vários aspectos em comum e uma riqueza ambiental. Neste sentido é importante que os Estados Partes regulem seus sistemas produtivos e jurídicos de modo a garantir um meio ambiente sadio e protegido, assim como uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos.

O Programa de Ação do Mercosul, no seu ponto três, expressa tacitamente:

Meio Ambiente - O objetivo será formular e propor estratégias e diretrizes que garantam a proteção do meio ambiente dos Estados Partes num contexto de livre comércio e consolidação da União Aduaneira, considerando as diretrizes básicas de política ambiental aprovadas pela Res. GMC Nº 10/94 e os princípios do desenvolvimento sustentado emanados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que teve lugar no Rio de Janeiro em 1992 (RIO92).<sup>2</sup>

A RIO92 fez com que os países do Cone Sul estabelecessem uma posição conjunta a respeito do meio ambiente, o que ficou claro na Declaração de Canela, firmada em 21 de fevereiro de 1992. Esta posição conjunta inclui a proteção da atmosfera e da diversidade biológica, alerta para a degradação dos solos e da desertificação, trata dos bosques, dos recursos hídricos, dos assentamentos humanos, dos recursos financeiros, do comércio internacional, do meio ambiente marinho, dos resíduos perigosos e incentiva o fortalecimento institucional para o desenvolvimento sustentável. Este compromisso fica claro no item 1 da Declaração:

La crisis ambiental amenaza la sobrevivencia en la Tierra. Vivimos en un ecosistema cuyo equilibrio es esencial para toda la humanidad. La protección del ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concertada, que asegure a las generaciones futuras la

---

<sup>2</sup> PROGRAMA de Ação do Mercosul de combate aos Ilícitos no Comércio Internacional – Decisão do Mercosul – MERCOSUL/CMC/DEC. N. 03/01. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_009\\_095\\_Prog%20Ac%C3%A3o%20MCS%20ano%202000\\_At%202\\_95.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_009_095_Prog%20Ac%C3%A3o%20MCS%20ano%202000_At%202_95.PDF)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta.<sup>3</sup>

De início, o meio ambiente foi tratado pelo Mercosul como matéria relacionada a temas centrais de outras comissões temáticas. Até que na 2ª Reunião de Presidentes do Mercosul, celebrada em Las Leñas, na Argentina, durante 26 e 27 de junho de 1992, decidiu-se, por meio da Resolução nº 22/92, pela criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA)<sup>4</sup>. As funções do novo grupo eram, entre outras, se encarregar da análise da legislação vigente em matéria ambiental dos Estados Membros do Mercosul e das propostas de ações de proteção ambiental, através de recomendações ao Grupo Mercado Comum. Já a Resolução nº 62/93 delegou à REMA<sup>5</sup> a elaboração de um cronograma de eliminação de restrições não-tarifárias sobre o meio ambiente<sup>6</sup>. Na Reunião de 6 a 8 de agosto de 1996, o subgrupo de trabalho nº 6 criou um Grupo Ad-Hoc que passou a ser responsável pelo Sistema de Informação Ambiental do Mercosul. Através da Decisão CMC nº 9/95, ficou estabelecido o Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, o qual na Parte II, denominada Aprofundamento do Processo de Integração, no seu ponto 3, estabelece a dimensão global da integração.

Tendo em vista as necessidades cada vez mais crescentes de regulamentação para a preservação do meio ambiente, os Estados Partes assinaram a Recomendação nº 4/97 do subgrupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente. Aprovada pelo Conselho Mercado Comum através da Decisão nº 02, de 22 de junho de 2001, a recomendação estabelece o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, por meio da qual os Estados

---

<sup>25</sup> SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR. **Medio Ambiente en el Mercosur**. Serie Temática, Documento nº 3, Montevideo, 2002, p. 86. Declaração de Canela item 1: Tradução livre do espanhol para o português: A crise ambiental que ameaça a sobrevivência na Terra. Nós vivemos em um ecossistema cujo equilíbrio é essencial para toda a humanidade. A proteção do ambiente e conservação racional dos recursos naturais exige o firme compromisso de todos os Estados no mundo que faz uma tarefa concertadas que vai garantir as gerações futuras manter as condições que tornam possível a vida na Terra.

<sup>4</sup> GMC. **Resolução nº 22/92** - Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Resoluciones/PT/GMC\\_RES\\_1992\\_022\\_PT\\_RM\\_edio\\_Ambien.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/GMC_RES_1992_022_PT_RM_edio_Ambien.PDF)>. Acesso em: 12 mar. 2011.

<sup>5</sup> SOBRE a REMA afirmava R. Eugenia Bec: La REMA no tiene oficinas y puede deliberar dentro del territorio de cualquier Estado miembro. Está compuesta por cuatro representantes principales y cuatro alternos de cada Estado miembro, que la presiden de forma rotativa. Las recomendaciones de la REMA no son vinculantes, a menos que sean aprobadas por una Resolución del GMC. Cfr. R. Eugenia Bec em Aspectos ambientales del Mercosur, **Revista de Derecho del Mercosur**, nº 1, Buenos Aires: La Ley, 1997, p. 186.

<sup>6</sup> GMC. Resolução nº 62/93: art 1: Instruir a los Subgrupos de Trabajo Nos. 3,7,8 y 9 y a la Reunión Especializada de Medio Ambiente para que remitan al Subgrupo de Trabajo Nº 1, antes del 30 de noviembre de 1993, el cronograma de eliminación de Restricciones No Arancelarias correspondientes a cada subgrupo de trabajo, dispuesto oportunamente por el Grupo Mercado Común.

Membros reafirmam seu compromisso com os princípios da Declaração RIO92 sobre meio ambiente e desenvolvimento.

## AS ÁGUAS DO MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, como consequência da vontade política da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai de instituir um mercado comum, especialmente para satisfazer interesses de ordem econômica. O bloco é dotado de personalidade jurídica de direito internacional público, sendo a sua estrutura institucional baseada na intergovernamentalidade, conforme disposição expressa do artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto, de 1994. Caracteriza as instituições jurídicas intergovernamentais o fato de os Estados Partes do Mercosul preservarem as suas autonomias na inteireza, diferentemente do que acontece na União Européia, construída sobre o paradigma da supranacionalidade. No Mercosul, os Estados Partes mantêm a mesma liberdade de ação e decisão que tinham antes de pertencer ao bloco.<sup>7</sup>

Assim, a intergovernamentalidade se caracteriza pela prevalência das vontades individuais dos Estados Partes, a quem não é imposta qualquer diretiva pela estrutura integracionista.<sup>8</sup> O Mercosul é hoje uma realidade econômica de dimensões continentais: uma área total de mais de 11 milhões de quilômetros quadrados; um mercado de 200 milhões de habitantes; um PIB acumulado de mais de 1 Trilhão de dólares, o que o coloca entre as quatro maiores economias do mundo, logo após o NAFTA, a União Européia e o Japão. Atualmente o Chile encontra-se em processo de aquisição do status de membro pleno.

A Venezuela entrou para o grupo em Agosto de 2012.<sup>9</sup> Cabral relata que a razão mais encorajadora para a criação do Mercosul foi a questão dos desníveis tecnológicos existentes entre os países da América do Sul.

---

<sup>7</sup> VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*: os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003. Para a autora “as grandes linhas do direito comunitário não encontram nenhum eco nos contornos jurídicos do Mercosul. Em primeiro lugar, o Mercosul adota uma estrutura institucional visivelmente minimalista. Em segundo lugar, o bloco não é dotado de uma ordem jurídica autônoma e constitui assim um fenômeno de direito internacional público clássico”. P. 12.

<sup>8</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. *Cooperação jurisdicional. Reenvio Prejudicial*: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário: perspectivas para a sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 113.

<sup>9</sup> MERCOSUL. **Portal Oficial**. Disponível em <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 6 nov. 2012.

Ao mesmo tempo, segundo o autor, a partir da década de 80 houve uma exigência de mercados cada vez maiores para a expansão de importantes setores da economia ligados as novas tecnologias.

Desta forma, países do mundo todo iniciaram processos de união em bloco almejando o progresso de suas nações. “Diante deste quadro, as nações da América Latina não poderiam continuar isoladas, fragmentadas e em atitude de confrontação ou conflito.”<sup>10</sup> Nos termos do Tratado de Assunção, o mesmo se estabeleceria em 1994 e a partir desta data seria livre a circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países, com a completa e gradativa eliminação das tarifas alfandegárias e restrições não tarifárias entre eles.

O Tratado também previa uma tarifa externa comum em relação a terceiros países bem como a coordenação das posições que ambos os países deveriam assumir em discussões econômicas e comerciais internacionais, além da coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais dos quatro países, incluindo as políticas de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais de serviços, alfandegárias e de transportes, comunicações e outras que viessem ser acordadas.

A cooperação técnica entre os países do Mercosul deve ser a alavanca de integração conjunta abrangendo áreas de interesses comuns através de realização de obras conjuntas, cooperações técnicas e de pesquisas, intercâmbio diversos e programas conjuntos de ensino e extensão, preparando a sociedade para a efetiva integração.

Desta forma, a integração do Mercosul precisa caminhar para uma correlação entre todos os campos das atividades humanas, a exemplo da Comunidade Europeia e não apenas tratando prioritariamente os assuntos de ordem econômica. Corroborando com essas idéias, Cabral entende que

Os países da América Latina têm a consciência da efetiva união, pois juntos possuem uma grande população, recursos naturais e peso político. Se estes fatores forem harmoniosamente combinados e administrados com seriedade, existe uma grande possibilidade de a região estar entre as principais economias mundiais. No entanto, não conseguirão muito progresso econômico e social se continuarem divididos.<sup>11</sup>

Em relação à preservação dos recursos naturais é de fundamental importância que pesquisas devam se ater à busca de conhecimentos necessários que torne possível afastar os riscos globais de contaminação.

---

<sup>10</sup> CABRAL, Guilherme G. de A. **Mercosul: Primeiro Ensaio**. 4 ed., Brasília: Edicegraf, 2001.

<sup>11</sup> CABRAL, op. cit p. 32.

O afastamento destes riscos constitui o objetivo da proteção e gestão ambiental que, visa assegurar o direito ao meio ambiente a todos.<sup>12</sup>

O Mercosul no ato de sua instituição não previu qualquer dispositivo concernente às águas, sejam elas superficiais ou subterrâneas.

Os recursos hídricos aparecem em pauta a ser discutida pelos Estados Partes pela primeira vez na Declaração de Canela, na qual se firmou, entre outros, que as transações comerciais devem incluir os custos ambientais causados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras. Desta forma, os custos ambientais, significativos em toda e qualquer troca comercial, devem ter em vista não apenas o lucro econômico, mas também o lucro ou não prejuízo ambiental nas operações. Consagrou-se ainda o respeito às soberanias, havendo ao mesmo tempo previsão de responsabilidades compartilhadas por danos ambientais eventualmente ocorridos. Nesse tocante, afirmou-se que será resguardada a soberania da diversidade biológica e das florestas: “os recursos biológicos são inequivocamente recursos naturais de cada país e, portanto, sobre eles é exercida a soberania nacional.”<sup>13</sup>

Como lembra Pes:

Com o objetivo de preservação, os chefes de Estado do Bloco do Cone Sul, firmaram o compromisso de desenvolver a região, sem danificar o ambiente. Já na IV REMA (Reunião Especializada em Meio Ambiente) realizada em 1994, procedeu-se a avaliação da legislação referente às águas, além de terem sido efetuadas propostas específicas, com destaque para o Acordo Brasil-Paraguai de conservação da fauna aquática nos cursos dos rios limítrofes (...) as águas transfronteiriças existentes no território abrangido pelo Mercosul compreendem tanto as águas superficiais (rios) como as águas subterrâneas (aquíferos).<sup>14</sup>

Até a década de 90, poucas iniciativas de gestão dos recursos hídricos no Mercosul foram instauradas. Em matéria de gestão de riscos inicialmente deve-se considerar se a sociedade e os governos aceitam os riscos da degradação da qualidade ambiental<sup>15</sup>, na medida em que distribuem os malefícios gerados, em prol do desenvolvimento “sustentável” ou não, dependendo da opção tomada.

---

<sup>12</sup> SILVA, S.T. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, M. D. **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.83.

<sup>13</sup> DECLARAÇÃO DE CANELA. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/dai/uruamb.htm>> . Acesso em: 14 nov. 2010.

<sup>14</sup> PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as águas**: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina. Santa Maria: UFSM, 2005.

<sup>15</sup> BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veinteuno, 2002, p. 115.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, puderam ser observados alguns avanços, atendendo as exigências internacionais pela melhoria ambiental. Os aparatos legais relativos às questões hídricas ganharam corpo em todo o bloco. Atualmente, o momento é de início da construção dos sistemas de regulação e gestão compartilhada das águas do Mercosul.

### **As Águas do Brasil**

A Constituição Federal de 1934, de tendência intervencionista, foi a que primeiro enfrentou o tema hídrico de forma clara e considerando os aspectos econômicos e de desenvolvimento que nele se incluem. Esta Carta Constitucional estabeleceu a competência da União para legislar sobre bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração.<sup>16</sup> Estabeleceu também como domínio da União, os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro. Aos Estados, foram conferidos os bens de propriedade destes, conforme legislação em vigor, com exceção dos atribuídos à União, assim como as margens dos rios e lagos navegáveis, destinados ao uso público, se por algum título não fossem do domínio federal, municipal ou particular. Assim, em 20 de julho de 1934, foi publicado o Decreto nº 24.643 – o Código de Águas – totalmente compatível com a Carta Constitucional de 1934. Seus objetivos ficam claros desde suas considerações preliminares, que apontam a necessidade deste instrumento legal visto o uso das águas no país estar regido até então por legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional. Como observa Ferreira<sup>17</sup>, o instrumento pretendia dotar o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência da época, permitisse ao público controlar e incentivar o aproveitamento industrial da água, considerando-se que a energia hidráulica exigia medidas que facilitassem e garantissem seu aproveitamento racional e tendo em vista que as reformas levadas a efeito no Ministério da Agricultura permitiriam que seus órgãos competentes ministrassem assistência técnica e material indispensável à consecução destes objetivos.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição Federal (CF) de 16 de julho de 1934. Art. 5º - inciso XIX - alínea j

<sup>16</sup> Ibid. Art. 21 incisos I e II.

<sup>17</sup> FERREIRA, op.cit. 50 BRASIL. Decreto n.º 24.643 de 10 de julho de 1934. Considerações Preliminares.

Já a Constituição Federal de 1946, de tendência liberal, alterou substancialmente a questão do domínio hídrico, dispondo expressamente a respeito da matéria. Determinava ser de competência da União legislar sobre riquezas do solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca. Tal competência não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar.<sup>18</sup> Arrolava entre os bens da União “os lagos e quaisquer correntes d’água em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países” e, entre os bens dos Estados, os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual.<sup>19</sup>

Com isto desaparecem não as águas municipais, mas os “rios municipais”, tal como estavam definidos no Código de Águas.<sup>20</sup> A Carta de 1946 manteve um título voltado para o disciplinamento da ordem econômica e social, no qual as quedas d’água são consideradas sob regime de propriedade distinta da do solo para efeito de aproveitamento industrial ou de exploração. Determinou ainda, que o aproveitamento de recursos minerais e de energia hidráulica dependiam de autorização ou concessão e só poderiam ser dadas a brasileiros ou empresas organizadas no País. Esta determinação não se aplicava ao aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

A Constituição Federal de 1967 praticamente repetiu os termos da Carta anterior, no que tange os bens da União e dos Estados.<sup>21</sup> A competência federal em matéria de legislação foi mantida, mas afastada a competência supletiva dos Estados quanto a este particular. Também reeditou a manutenção das quedas d’água sob regime de propriedade distinta da do solo para efeito de aproveitamento industrial e a necessidade de autorização ou concessão no caso de aproveitamento de energia hidráulica.

O Código Florestal (Lei Nº 4.771 de 15/09/65), considera como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação situadas ao longo de rios, ao redor de nascentes e lagos, topos de morros, encostas e outros. A Política Nacional de Saneamento, Lei n.º 5.138/67, ao normatizar o saneamento básico, tratando especificamente sobre o sistema de esgoto e de drenagem de águas pluviais, contribui de

---

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição Federal de 18 de setembro de 1946. Art. 5º. Inciso XV. Alínea I. Art. 6º

<sup>19</sup> Id., art. 34

<sup>20</sup> BRASIL. Decreto N.º 24.643 de 10 de julho de 1934. Título II (Águas Públicas em relação a seus proprietários). Capítulo único. Art. 29. Inciso III. §§1º e 2º.

<sup>21</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 24 de janeiro de 1967. Art. 4º. Inciso V. alínea II e Art. 5º.



modo formal para a gestão qualitativa dos recursos hídricos. A Política Nacional de Irrigação, Lei n.º 6.662/79, tinha por objetivo controlar a utilização da água usada na irrigação, dentre outros<sup>22</sup>.

Em 1981 foi promulgada a Lei Federal N.º 6.938 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, devendo ser atendidos, entre outros, os princípios de racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e de proteção dos ecossistemas com a preservação de áreas representativas e o acompanhamento do estado da qualidade ambiental.<sup>23</sup>

Esta lei, tida como uma das regulamentações ambientais brasileiras mais importantes trouxe consigo o início do pensamento holístico<sup>24</sup> em relação à proteção ambiental no Brasil indo o legislador além da tutela dispersa dos diferentes bens (...) e tratando o ambiente como um todo<sup>25</sup>. Esta Lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINAMA), cujo órgão superior é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ao qual compete, entre outras atribuições estabelecer normas e critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

A esse respeito, Milaré afirma:

Note-se a ênfase dada aos recursos hídricos entre os demais recursos ambientais. Aliás, a mesma Lei também enfatiza as águas ao definir os recursos ambientais como sendo: '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'.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> HENKES, Silviana Lúcia. **Histórico legal e institucional dos recursos hídricos no Brasil**. Jus Navigande. Teresina, a.7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

<sup>23</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Lei N.º 6.938 de 31/08/1981. Art. 1º. Incisos II, III e IV

<sup>24</sup> FERREIRA, op. cit. HOLÍSTICO v. do latim – holismo - 1. Filósofo. Tendência, que se supõe seja própria do Universo, a sintetizar unidades em totalidades organizadas; 2. Teoria segundo a qual o homem é um todo indivisível, e que não pode ser explicado pelos seus distintos componentes (físico, psicológico ou psíquico), considerados separadamente; holística.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Caroline Corrêa. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3421>>. Acessado em: 21 jan. 2011.

<sup>26</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário. 2ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2000, p. 387.

Dentre os instrumentos desta política, menciona-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Dentre os instrumentos desta política menciona-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Ou seja, esta lei define a água como um recurso ambiental o qual deve ter o seu uso planejado, racionalizado, fiscalizado, protegido e sua qualidade acompanhada. Como regulamento da lei nº 6.938/81, destaca-se a Resolução do CONAMA 020/86 que tem grande interação com a gestão dos recursos hídricos. Esta resolução define o enquadramento, classifica as águas, normaliza os padrões de qualidade e os limites de lançamento de efluentes.

A Lei de Crimes Ambientais de 12 de fevereiro de 1998 - Lei Federal nº 9.605 – trata, por sua vez, dos crimes contra o meio ambiente e de infrações administrativas ambientais. Dispõe, também, sobre processo penal e cooperação internacional para a preservação do meio ambiente. Estipula que causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora é crime passível de pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

No entanto, se o crime:

tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população; causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; dificultar ou impedir o uso público das praias; ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos, a pena de reclusão é de 1 a 5 anos.<sup>27</sup>

A Constituição de 1988 alterou o domínio hídrico das Constituições anteriores. Embora haja mantido as disposições relativas às águas da União<sup>28</sup>, no que tange aos Estados ela praticamente abrangiu todas as demais águas, excetuando-se as atribuídas à União pela mesma Carta. Com efeito, são arroladas como bens dos Estados “as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito”<sup>29</sup>. A Carta Magna da República Federativa do Brasil de 1988 é de significativa importância na mudança de concepção sobre o meio ambiente e de sua proteção legal, sendo que, no que diz

---

<sup>27</sup> BRASIL. Lei N.º 9.605/98. Art. 54 § 2º

<sup>28</sup> BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Artigo 20. Inciso III

respeito aos recursos hídricos, o legislador estabeleceu uma nova normação que possibilitou o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que implementa a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).<sup>30</sup> A partir dessa constituição, foi delimitado o sistema jurídico ambiental, sendo que, por disposição do art. 225, todos os Cidadãos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo considerado como bem exclusivamente público, de uso comum do povo.

Ela determina que a competência legislativa sobre as águas é exercida privativamente pela União<sup>31</sup>, mas não descarta a possibilidade de que lei complementar – obviamente federal – possa autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas<sup>32</sup>. Caberá à União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Quanto às competências administrativas, esta Carta determina que o combate à poluição, em qualquer de suas formas, e a defesa do meio ambiente integram a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>33</sup>.

Ferreira<sup>34</sup> relembra ainda que em 9 de janeiro de 1997, mais de oito anos após a promulgação da Constituição, foi publicado no Diário Oficial da União a Lei n.º 9.433 que “Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal”<sup>35</sup>.

Segundo Graf, esta lei configura um marco refletindo a profunda modificação valorativa no que se refere aos usos múltiplos da água, às prioridades desses usos, ao seu valor econômico, à sua finitude e à participação popular da gestão<sup>36</sup>. Entre os fundamentos nos quais está baseada tem-se primeiro que a “a água é um bem de domínio público”<sup>37</sup>.

---

<sup>29</sup> Id. artigo 26. Inciso I

<sup>30</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 7 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 822.

<sup>31</sup> BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Art. 22. Inciso IV

<sup>32</sup> Id. art. 22

<sup>33</sup> Id. art. 23

<sup>34</sup> FERREIRA, Patrícia Rose de Paiva. **Caracterização das Leis Hídricas do Brasil**. Disponível em: <<http://www.negowat.org/internal/docs/RelatorioBrazil.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição Federal. Ementa da Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997.

<sup>36</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, V. P. (Coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2000, p. 66.

<sup>37</sup> BRASIL. Lei n.º 9.433/97. Art. 1. Inciso I

E, em sendo a água um dos elementos do meio ambiente, isto faz com se aplique a ela o enunciado constitucional que diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo.<sup>38</sup> Granziera explica a origem da tendência mundial a publicização dos recursos hídricos, ao definir:

Quanto maior a importância de um bem à sociedade, maior a tendência a sua publicização, com vista na obtenção da tutela do Estado e da garantia de que todos poderão a ele ter acesso, de acordo com os regulamentos estabelecidos. No que se refere às águas, as coisas não passam de forma diferente.<sup>39</sup>

Portanto, enquanto bem de uso comum do povo, seu uso não pode ser apropriado por uma só pessoa, física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários. Além disso, definindo a água como um bem de domínio público, sem especificar qual o corpo d'água a ser considerado, faz com que todas as águas, superficiais, subterrâneas, fluentes e emergentes, passem a ser do domínio público. Tem-se ainda que as águas públicas não podem ser dominicais (integrantes do “patrimônio privado” do Poder Público). A inalienabilidade da água é uma de suas características como bem de domínio público.<sup>40</sup> Ora, se o Legislador Constituinte procedeu à classificação de meio ambiente, e sendo a água um de seus elementos constitutivos, a ela se aplica a mesma classificação, sendo, portanto, bem público de uso comum do povo. Neste sentido, Machado lembra que “como a água é um dos elementos do meio ambiente, isso faz com que se aplique à água o enunciado do caput do art. 225 da CF”<sup>41</sup>. Pes mantém essa posição:

A nossa Constituição Federal, no capítulo do meio ambiente, ao definir todos os bens ambientais como de uso comum do povo, não exclui desse rol a água – bem fundamental para preservação da vida no planeta.<sup>42</sup>

Posição essa, entre outros, compartilhada também por Viegas:

Fácil é perceber que a norma, ao mencionar que o meio ambiente, é um bem de uso comum do povo, estava procedendo a sua classificação e, logicamente, à da água.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 88. Art. 225. Caput.

<sup>39</sup> GRANZIERA, op. cit., 2001, p. 88.

<sup>40</sup> BRASIL. Lei N.º 9.433/97. Art. 18

<sup>41</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002., p. 421.

<sup>42</sup> PES, João Hélio. Água para todos. **Zero Hora**, Porto Alegre, 14 fev. 2005. Caderno, p. 17

<sup>43</sup> VIEGAS, op. cit., 2005, p. 89.

Por meio deste entendimento, ficou revogado o art. 1º do Código de Águas que dispunha o contrário. Em seguida o documento aponta que a dominialidade pública da água não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietário da água, pois o ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem poder de tutela do bem), e, na substância, é um simples gestor do bem de uso coletivo.

Para Machado a característica de bem público dos recursos hídricos “não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos.”<sup>44</sup>

No mesmo sentido Pes discorre que:

esse é um bem ao qual as pessoas não se atrelam por meio do instituto da propriedade. A propriedade é baseada na idéia de usar, gozar, fruir e fazer o que se bem entende, idéia essa que não é possível aplicar ao ‘bem ambiental’, tanto pelo agente público como pelo particular.<sup>45</sup>

Por sua vez, as nascentes e outros corpos d’água situados em prédios particulares passaram a ser públicas, podendo ser utilizados pelo proprietário do terreno para consumo humano e dessedentação de animais.<sup>46</sup> Nos terrenos particulares, todas as derivações e captações estão sujeitas à outorga do Poder Público, com exceção das insignificantes.<sup>47</sup>

A legislação define também que o domínio público das águas obriga a dar acesso à água àqueles que não sejam proprietários dos terrenos em que as nascentes aflorem, àqueles que não estão em prédios à jusante das nascentes e àqueles que não são ribeirinhos ou lindeiros dos cursos d’água. A extração de água de aquífero subterrâneo, para consumo final ou processo produtivo, está sujeita à outorga do Poder Público, exceto as insignificantes.<sup>48</sup>

Mais a diante, determina que constitui infração das normas de utilização dos recursos hídricos: derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de uso; iniciar a implantação ou implantar empreendimentos relacionados com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; perfurar poços para a extração de

---

<sup>44</sup> MACHADO, op. cit., p. 17.

<sup>45</sup> PES, op. cit.,

<sup>46</sup> BRASIL. Lei N.º 9.433/97. Art. 1º. Inciso III

<sup>47</sup> Id., art. 12. § 1º. Inciso II

<sup>48</sup> Id., art. 12. Inciso II. § 1º. Inciso I

água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.<sup>49</sup> Com isto, ficaram revogados o Capítulo III e o art. 96º do Código de Águas que dispunha o contrário.

Ferreira observa ainda que a Lei nº 9.605, de fevereiro de 1998, não tratou explicitamente das águas pluviais, não modificando as regras fixadas pelo Código de Águas<sup>50</sup>. Fica valendo o princípio do direito de propriedade das águas provenientes diretamente das chuvas, conforme o lugar em que essas caírem e conforme o curso que a natureza ditar para essas águas.

Assim sendo, as águas pluviais pertencem ao dono do prédio onde caírem diretamente, podendo o mesmo dispor delas à vontade, salvo existindo direito em sentido contrário. Não é permitido ao dono do prédio desperdiçar essas águas em prejuízo de outros prédios que delas possam se aproveitar, sob pena de indenização aos proprietários do mesmo ou desviar essas águas de seu curso natural para lhes dar outro, sem o consentimento expresso dos donos dos prédios que irão recebê-la.<sup>51</sup> As águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos, a todos é lícito apanhá-las, mas não poderão ser construídos nestes lugares ou terrenos, reservatórios para o aproveitamento das mesmas águas, sem licença da administração.

A Constituição de 1988 e a Lei Nº 9.433/97, embora tratem de diferentes corpos de água, não fornecem um glossário de termos técnicos, deixando sem conceituação inúmeros elementos importantes na gestão destes recursos. A legislação oriunda da Política Nacional dos Recursos Hídricos deu origem a vários instrumentos de gestão, entre eles, o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso da água, a outorga de direito de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.

Além disso, disciplinou a intervenção nos recursos ao promover a criação de um Conselho Nacional da Água, criado pela Lei 9.984/00, que se constitui num organismo federal dotado de certa autonomia em relação aos governos estaduais. Nesse passo, observa Machado: “esse Conselho precisa ter uma representação nacional, e não ser mais um órgão do Governo Federal”<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Lei N.º 9.433-97. Art. 49. Incisos I – II – V – VIII

<sup>50</sup> FERREIRA, op. cit.

<sup>51</sup> BRASIL. Lei N.º 9.433-97. Art. 49. Incisos I – II – V – VIII

<sup>52</sup> MACHADO, op. cit., 2002, p. 19.

Para um gerenciamento efetivamente participativo das águas é necessária a garantia da representatividade paritária nos conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos e nos comitês de bacia hidrográfica. Como destaca Graf, “os conselhos, (nacionais e estaduais) e os comitês de bacia hidrográfica são colegiados democráticos constituídos por representantes dos governos e da sociedade civil (compreendendo segmentos dos usuários e entidades não governamentais), para a gestão dos recursos hídricos”.<sup>53</sup> Ao citar o necessário papel interventor do Estado no controle e gestão dos bens públicos, o cuidado com os recursos naturais por parte de seus exploradores e a devida garantia de disponibilidade a todos, Machado ressalta que:

O uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode significar a poluição ou agressão desse bem; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização ou qualquer tipo de outorga do uso da água deve ser motivado ou fundamentado pelo o gestor público.<sup>54</sup>

A distribuição constitucional de competências sobre águas pode gerar um aparente paradoxo, principalmente, em matéria de gerenciamento, ao centralizar na União a competência legislativa sobre águas, mesmo sobre cursos d'água estaduais. A respeito, Viegas elucida que a concentração de determinadas competências sobre recursos hídricos na União não exclui dos Estados e Municípios a possibilidade de, nas esferas material e legislativa, tratarem do assunto, demais disso, essa divisão possibilita que nosso país, de dimensão continental, tenha regramento uniforme em aspectos fundamentais relacionados à água.<sup>55</sup> No Brasil, mais da metade da água de abastecimento público provém de reservas subterrâneas, sendo o Estado de São Paulo o que mais utiliza esse recurso, que abastece grande parte da população rural, 90% das indústrias e 65% da população urbana.<sup>56</sup>

Nos termos do art. 26, I, da CF/88, as águas subterrâneas pertencem aos Estados-Membros, o que pode gerar problemas em relação aos aquíferos que se estendem por mais de um estado. Alguns autores defendem que, por analogia às águas superficiais, as águas subterrâneas que ultrapassem as divisas de um estado pertencem à

---

<sup>53</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.p. 67.

<sup>54</sup> MACHADO, op. cit., 2004, p.125

<sup>55</sup> VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.p. 111.

<sup>56</sup> SILVA, Solange Teles da. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, M. D. **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

União, mas não há, na CF/88, distinção entre águas subterrâneas situadas em apenas uma unidade da federação e aquelas que se estendem por duas ou mais unidades.

As águas subterrâneas no Brasil ainda não são reguladas por legislação própria. Sua exploração é outorgada nos Estados que já implantaram o instrumento de gestão. Além da outorga, apenas o registro da obra, com o projeto do poço e responsável técnico é exigido pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura. Estabelecido o domínio das águas do subsolo aos Estados, e, por analogia, ao Distrito Federal, uma dúvida surgiu. As águas subterrâneas que se estendam pelo território de mais de um Estado, pertenceriam elas à União, por analogia à situação das águas superficiais? Freitas responde à questão da seguinte maneira:

Ao meu ver, não é possível concluir que tal circunstância torne as águas subterrâneas bem da União, pois inexistente qualquer dispositivo na Carta Magna que disponha de tal forma. E não é possível falar-se em analogia com a situação das águas superficiais, ou seja, os rios que dividem ou atravessam dois ou mais Estados. Portanto, referido bem econômico é mesmo do Estado em que se localiza.<sup>57</sup>

Maria Granziera completa dizendo que, “de fato, não há base constitucional para o entendimento de que as águas subterrâneas, subjacentes a mais de um Estado, sejam do domínio da União”.<sup>58</sup>

Os entendimentos acima citados parecem adequados; acrescente-se que, ao ultrapassarem os limites de mais de um Estado, sendo de domínio dos respectivos entes federativos em relação ao seu território, as águas subterrâneas devem ser geridas em conjunto por eles.

Ao autorizar a União (art.21, XIX) a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recurso hídrico, além de definir critérios de outorga de direitos de seu uso, impediu na prática aos Estados de não poder legislar sobre as águas.<sup>59</sup>

Daí a importância de se entender o sistema de repartição de competências legislativas e materiais, em matéria ambiental.

Podemos afirmar que a água é um recurso natural limitado e dotado, portanto, de valor econômico, em razão de que todas as águas são públicas e integram o patrimônio das pessoas públicas titulares, sendo assim, é compreensível que seu valor é atribuído por lei, atendendo ao princípio do usuário-pagador. É aceitável que a

---

<sup>57</sup> FREITAS, Vladimir Passos. Águas – considerações gerais. Capítulo I. In: FREITAS, V. P. (Coord.). **Águas** – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000, p. 24

<sup>58</sup> GRANZIERA, op. cit., 2006, p. 81



cobrança pelo uso da água visa a atender em primeiro lugar o reconhecimento do seu valor econômico e indica ao usuário o valor real; em segundo lugar, incentiva a racionalização e em terceiro lugar, autosustenta economicamente através de financiamento de seus programas ligados a conservação e uso sustentável equilibrado. Excetuando quando o uso é por necessidade de pequenos núcleos populacionais da zona rural e captação insignificante e sua acumulação (art.12, b, da Lei das Águas).

Assim, a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos de gestão a ser empregado para induzir o usuário da água a uma utilização racional desse recurso, sendo essencial para criar condições de equilíbrio entre as disponibilidades e demandas, promovendo, em conseqüência, a harmonia entre os usuários competidores.<sup>60</sup>

Independente da posição que se tome em relação ao acerto da política de cobrança pela utilização da água, é indiscutível que o instrumento possibilita uma melhor conscientização de parte do usuário no sentido de que a água, outrora, abundante hoje, é um bem cada vez mais procurado e menos disponível no Brasil e no mundo, impondo-se, por isso, que seu uso seja racionalizado. Uma das recomendações do Banco Mundial e da ONU para reduzir o desperdício e a degradação da qualidade da água, é considerá-la como um recurso natural de valor econômico, ou seja um mercadoria com preço de mercado, como estabelece, inclusive o terceiro princípio da Lei nº 9433/97.<sup>61</sup>

#### Segundo Freitas:

Em termos jurídicos, e tendo em vista a idéia da água ser um recurso limitado, ela passou a ser um bem de domínio público, dotado de valor econômico, nos termos do art. 1º, incs. I e II da Lei 9.433, de 08.01.97. Isso significa que o usuário deve pagar para utilizá-la. Atualmente, o que se paga é a prestação dos serviços de captação de água e tratamento.<sup>62</sup>

O Brasil detém uma disponibilidade de 35 mil metros cúbicos de água per capita/ano, valor esse quase dezessete vezes superior ao da Alemanha e quase dez vezes ao da França.

---

<sup>59</sup> FREITAS.Vladimir Passos de.(Org.) In: Fernando Q S. Juiz Federal em Maringá, PR. A Gestão dos Recursos Hídricos Após a Lei nº 9.433/97. **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá,1998.

<sup>60</sup> SILVA, Américo Luís Martins. Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, vol.2, 2005, p. 452.

<sup>61</sup> VIEGAS, op. cit., p.55-56.

<sup>62</sup> FREITAS, op. cit., 2002, p. 21.

A despeito dessa riqueza, gasta de uma maneira perdulária, o que desemboca em crises de abastecimento periódicas e recorrentes.<sup>63</sup>

As novas abordagens a respeito da água como elemento vital e direito humano básico ou mercadoria não são as mesmas observadas em tempos anteriores, quando seus estoques com qualidade não eram fontes de preocupação para as elites dirigentes e o setor técnico-científico. Ou seja, independentemente de haver ou não trabalho incorporado a esse elemento, “haverá valor cobrado pelo seu uso, caso se utilize quantidades acima da cotas mínimas regulamentadas, através de uma nova prática governamental, imposta à sociedade”<sup>64</sup>.

As águas no Brasil são assim divididas conforme o tipo e o domínio:

<b>Domínio das Águas</b>	<b>Tipos de águas</b>
Águas de domínio da União	Lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio. Lagos, rios e quaisquer correntes de água que banhem mais de um Estado. Lagos, rios e quaisquer correntes de água que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou deles provenham. Potenciais de energia hidráulica Depósitos de água decorrentes de obras da União (por ex.: açudes). Os terrenos marginais e as praias fluviais.
Águas de domínio dos Estados	As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito salvo as decorrentes de obra da União. Lagos situados em terrenos de seu domínio. Rios que tenham nascente e foz no seu território.
Águas particulares	Águas pluviais quando caírem diretamente em terreno que também o seja.
Águas públicas de uso comum	Águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos de uso comum.

<sup>63</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. Água, bem mais precioso do milênio: o papel dos Estados. **Revista CEJ**, Brasília, n. 12, p. 31, set./dez. 2000.

<sup>64</sup> TORRES, Avani Terezinha Gonçalves. **Hidroterritórios (novos territórios da água):** os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e seus impactos nos arranjos territoriais. Disponível em: <[http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/avani\\_torres.pdf](http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/avani_torres.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2010.

A Resolução nº 15 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em seu artigo 6º, parágrafo único<sup>65</sup>, consta a adoção de medidas de proteção de recarga dos aquíferos, focando os aspectos quantitativos e qualificativos da água.

No âmbito dos oito estados brasileiros onde o SAG ocorre, vê-se ainda grandes diferenças nos estágios das legislações, o que por si, já é um indicio das dificuldades que o Mercosul deverá enfrentar para harmonizar sua legislação sobre as fontes hídricas, em especial as subterrâneas.

### **As Águas da Argentina**

As águas na República Argentina são consideradas um bem de domínio público, embora cada estado provincial, em representação de seus habitantes administra seus recursos hídricos superficiais e subterrâneos, incluindo os leitos das águas superficiais com alcance dado pelo Código Civil Argentino. Devido ao grau de descentralização, a autonomia das províncias é quase total, e em nível federal não existe uma legislação específica para as águas subterrâneas.

A Constituição Argentina<sup>66</sup> dispõe sobre a tutela do meio ambiente em artigos que prevêem desde o direito aos habitantes gozarem de um ambiente são e apto para o desenvolvimento humano, passando pela utilização racional dos recursos naturais e pela edição de normas ambientais comuns a todo o país, até a defesa dos interesses difusos em favor dos direitos protegidos pela Constituição. Até 1853 não havia na Constituição Argentina qualquer referência ao meio ambiente, somente passando a existir após a reforma constitucional de 1934, conforme disposto nos artigos 41, 43, 121, 124 e 126.

Sobre as águas, a abordagem da Carta Magna limita-se apenas aos aspectos econômicos, como navegação e promoção industrial e comercial. É importante dizer que a Argentina constituiu-se a partir de um acordo firmado por suas diversas províncias e, face a seu desenvolvimento político histórico e por força do disposto em sua Constituição, os recursos hídricos, por serem recursos naturais, são de domínio das

---

<sup>65</sup> RESOLUÇÃO Nº 15 de 11 de janeiro de 2001. Art. 6º Os Sistemas Estaduais e do Distrito Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos deverão orientar os Municípios no que diz respeito às diretrizes para promoção da gestão integrada das águas subterrâneas em seus territórios, em consonância com os planos de recursos hídricos. Parágrafo único. Nessas diretrizes deverão ser propostos mecanismos de estímulo aos Municípios para a proteção das áreas de recarga dos aquíferos e a adoção de práticas de reuso e de recarga artificial, com vistas ao aumento das disponibilidades hídricas e da qualidade da água.

<sup>66</sup> ARGENTINA, Constitución (1994). Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: Zavalía, 1996.

províncias onde se encontram. Segundo Vianna, “a grande autonomia provincial na Argentina possibilitou uma grande disparidade entre as legislações e entre os organismos encarregados da gestão de recursos hídricos nas províncias argentinas”.<sup>67</sup>

Na Argentina, a tutela jurídica das águas, incluindo as águas subterrâneas, encontra-se regulada por legislação infraconstitucional, cujos fundamentos são regidos pela constituição federal, onde esta legisferou sobre o meio ambiente. Em meio a esse cenário de pouca valorização estratégica e legal das águas<sup>68</sup>, é importante destacar que a concessão para abastecimento de água e de saneamento da capital Argentina é detida pela empresa “Águas da Argentina”, controlada por um consórcio liderado pela empresa francesa Ondeo<sup>69</sup>. Neste país a área do Aquífero é de cerca de 255 mil km<sup>2</sup>, com os limites geográficos ainda não totalmente definidos, espalhando-se pelas províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios.

A legislação nestas três províncias onde especialmente está localizado o aquífero é bastante distinta. Na província de Entre Rios existe significativa preocupação, sob o aspecto legal, com as águas subterrâneas, com águas termais, com leis de preservação e uso do aquífero. Já a província de Corriente, desde a década de 70, conta com um Código das Águas, que regulamenta a outorga de direito de uso na forma de permissões e concessões, estabelecendo as prioridades para o uso da água.

Sobre a província de Misiones, Vianna<sup>70</sup> assevera que a constituição provincial estabelece a titularidade dos recursos naturais como provinciais, definindo-os também como públicos. No entanto, segundo o autor, a lei é omissa em relação à gestão dos recursos hídricos e em relação à participação da sociedade. Por sua vez, a província de Formosa estabeleceu as águas como públicas e provinciais, mantendo privadas somente aquelas que foram assim consideradas pelo Código Civil da República, sendo o direito ao uso das águas públicas outorgado através de permissões e concessões, especificadas

---

<sup>67</sup> VIANNA. Pedro Costa Guedes. **O Sistema Aquífero Guarani (SAG)** Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002. P.85

<sup>68</sup> De acordo com o relatório apresentado por De Los Santos (2001), em relação à provisão de água potável: “La mayoría de los servicios principales se abstecen de agua superficial y se encuentran privatizados. Chaco, que cuenta con serios problemas de calidad de agua superficial, igual que el norte santafesino, provee agua a sus localidades conales mediante acueductos, administrados por La provincia.”

<sup>69</sup> Em 2000, a Ondeo arrematou em leilão a Manaus Saneamento, subsidiária integral da Companhia de Saneamento do Amazonas (Cosama). O contrato de concessão é de trinta anos pelos serviços de água e esgoto. Assim como o Banco Mundial apóia e financia projetos de multinacionais do setor, no início de 2003 o BNDES resolveu dar uma mão à companhia e liberou empréstimo de 65,7 milhões de reais para que possa recuperar e expandir a rede de distribuição de água e coleta de esgotos da cidade de Manaus.

<sup>70</sup> VIANNA. op. cit.,p. 88.

de acordo com a destinação destas, seja para abastecimento, pecuária, irrigação, geração de energia, indústria, terapêutica, pesca, recreação.

Na Província do Chaco, de acordo com Vianna<sup>71</sup>, a legislação mantém os recursos hídricos como públicos e provinciais, mantendo os serviços de saneamento básico na esfera pública. Nesta província criaram-se comitês de bacias hidrográficas, com a participação da sociedade, além de um organismo gestor de águas - a “Administracion Provincial del Agua” -, embora não existam ainda, nem um plano diretor de recursos hídricos ou enquadramento dos corpos d’água, nem um sistema de informações sobre os recursos hídricos.

Na Província de Santa Fé, os 15 municípios de maior concentração urbana têm seus serviços de água entregues à iniciativa privada, inexistindo, nesta província um plano de recursos hídricos, nem plano de bacias ou outros instrumentos de outorga ou cobrança.

Na Argentina, o problema maior é a falta de uma lei nacional em matéria ambiental, uma vez que os Estados Provincias têm poderes para legislar, entre outras matérias, sobre meio ambiente. A Argentina como Estado teve origem nos acordos que as províncias celebraram entre si para criá-lo. Assim, o art. 121 da atual Constituição da Argentina determina que as Províncias conservem todo o poder não delegado pela Constituição ao Governo federal e o que expressamente tenham reservado para si por pactos especiais ao tempo de sua incorporação. Sobre matéria ambiental, as Províncias não delegaram suas faculdades. Hoje, nos termos do art. 41, há uma regra nacional constitucional determinando o direito a um ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes, sem comprometer as das gerações futuras, e todos têm o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de recompor o meio ambiente, segundo o que estabeleça a lei. Outro problema que dificulta uma tutela efetiva do meio ambiente na Argentina é a falta de uniformidade quanto à lei processual. Não há uma lei nacional sobre direitos difusos, sendo que apenas algumas províncias, como Santa Fé – Lei nº 10.000/86 – e San Juan – Lei nº 6.006/89 – instituíram legislação específica para a tutela dos direitos difusos. Em nível federal, ou em outras províncias, isso ocorre apenas com base na doutrina e na jurisprudência.

---

<sup>71</sup> VIANNA. Pedro Costa Guedes. **O Sistema Aquífero Guarani (SAG)** Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.p . 84

Como ressalta Souza, apesar de não existir uma lei geral, o sistema jurídico argentino determina a avaliação de impacto ambiental por instrumentos específicos:

Lei nº 22.421/81, para a conservação da fauna silvestre; Lei nº 23.879/90, para obras de barragens para fins de geração de energia; Lei nº 24.051/92, regulamentada pelo Decreto nº 831/93, que determina o EIA/RIMA para o registro e a operação de atividades de tratamento e disposição final de resíduos perigosos; Lei nº 24.228/93, complementada pela Lei nº 24.585/95 – Acordo Federal Mineiro, que determina a necessidade de avaliação de impacto, para prospecção, exploração, industrialização, armazenamento, transporte e comercialização de minerais; Lei nº 24.354/94, sobre investimentos públicos, que determina a realização de avaliação de impacto ambiental para a execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público, bem como de organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios, avais ou recursos do Estado ou qualquer outro benefício que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional.<sup>72</sup>

Além das leis e decretos, também resoluções de agências governamentais exigem a avaliação de impacto ambiental para variadas atividades.

Como se disse, a Constituição Argentina concede às províncias competência para legislar sobre matéria ambiental. No entanto, em julho de 1993, a Nação e as províncias firmaram o Pacto Federal Ambiental, com a finalidade de promover políticas de desenvolvimento ambientalmente adequadas em todo o território nacional.

No caso das Constituições provinciais, legislaram sobre avaliação de impacto ambiental as seguintes províncias: Buenos Aires (art. 28), Córdoba (art. 66), La Rioja (art. 66), San Juan (art. 58), San Luís (art. 47), Salta (arts. 30 e 78), Santiago del Estero (arts. 30 e 58), Río Negro (art. 84, IV e 85) e Tierra del Fuego (art. 55).

Ainda a respeito da Argentina, cabe por fim informar que recentemente, no início de abril de 2004, o Governo federal lançou a Agenda Ambiental Nacional, que estabelece a política ambiental daquele país para o período 2004/2007.

Entre os oito pontos principais, a Agenda prevê a discussão do desenvolvimento ecologicamente sustentável nas negociações comerciais do país, incluindo o Mercosul. O documento considera o meio ambiente como uma nova dimensão da regulação comercial internacional e explicita que essa dimensão deve ser levada em conta nos acordos com os vizinhos sul-americanos, com a União Européia e nas conversações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

---

<sup>72</sup> SOUZA, P. R. P. **Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul**. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#\\_ftn5](http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#_ftn5)>. Acesso em: 15 jan. 2011.

Além da inclusão de questões ambientais nas negociações de acordos de livre comércio, a Agenda estipula ainda que as políticas dos diferentes ministérios devem orientar-se pela diminuição dos riscos ambientais. O documento também prevê a concepção de indicadores de desenvolvimento sustentável, o estímulo ao turismo ecológico, a elaboração de um “fundo de carbono”, que financie pequenos projetos não poluidores, a criação de uma agência de prevenção a desastres naturais, o desenvolvimento de uma agricultura sustentável e a ênfase em educação e comunicação ambiental.

### **As Águas do Paraguai - Y Ñande Mba’e<sup>73</sup>**

A legislação do Paraguai aborda superficialmente as questões ambientais, omitindo-se completamente no que diz respeito às águas subterrâneas. A exceção fica por conta do art.112 da Constituição Federal, quando assevera o domínio do Poder Público sobre os minerais líquido.

Os objetivos prioritários de interesse social, a preservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral, estão elencados no art. 7. No Código Rural de 1906, é vinculada a propriedade da terra à propriedade da água, conforme o art. 269<sup>74</sup>.

O Código também estabelece a obrigatoriedade da permissão do Poder Municipal para a exploração de poços em terrenos fiscais, outorgando a este poder a gerência sobre os usos da água. Quando a Lei nº 369/72 foi promulgada criou-se o Serviço Nacional de Saneamento Ambiental –(SENASA), ficando a partir de então regulado o manejo das águas subterrâneas. Em 2000, promulgou-se a Lei 1.561/00 que estabeleceu o Sistema Nacional do Ambiente, o Conselho Nacional do Ambiente e a Secretaria do Ambiente. Nesta Secretaria, promoveu-se a descentralização das atribuições e funções conferidas pela Lei. Em 2006, o Paraguai sancionou o Código Sanitário, que estabelece em seu art. 82, a proibição de disposição de dejetos industriais na atmosfera, canais, cursos de água superficiais ou subterrâneas, que possam causar

---

<sup>73</sup> A ÁGUA é nossa. Tradução livre da Língua Guaraní para o Português.

117 PARAGUAI. Constituição Federal do Paraguai. Art. 112. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

99 PARAGUAI. Lei 1248/06, Art. 269. Los abrevaderos son propiedad exclusiva del dueño del campo en que se encuentren, toda vez que este cerrado y ningún extraño puede usarlo para sus ganados sin consentimiento del propietario, bajo multa de doscientos pesos por primera vez y de doblarse la anterior en cada reincidencia.

contaminação ou poluição do solo, do ar e das águas. Ao alertar sobre os riscos de contaminação ambiental e, conseqüentemente, das águas subterrâneas pela frágil regulamentação do uso desses mananciais e a falta de conhecimento sobre as normas estabelecidas, Souza destaca que:

O Paraguai reflete a falta de efetividade das normas ambientais como um desafio para o Mercosul, porquanto suas leis não são cumpridas, até por não serem conhecidas por significativo percentual da população. Ilustrando a situação, observa-se o caso da imigração de brasileiros para o Paraguai, somando 350.000 pessoas nos municípios de Amambay, Alto Parana, Canindeyu e Itapuá, envolvidos no cultivo de soja, e contribuindo para a dizimação, nos últimos 30 anos, de 50 por cento das florestas nativas paraguaias, além de outros danos ambientais.<sup>75</sup>

No caso do Paraguai, emerge a falta de efetividade das normas ambientais como o grande desafio desse e de outros países do Mercosul.

Há um corpo de leis expressivo, que oferece boas condições para a proteção ambiental; no entanto, tais leis não são cumpridas. Em muitos casos, resultaram de exigências de organismos internacionais, mas não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, assim como não são conhecidas pela maior parte da população.

Destaca-se, na legislação paraguaia, o art. 7º da Constituição Nacional de 1992, ao estatuir que toda pessoa tem direito a habitar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Também diz que constituem objetivos prioritários de interesse social a preservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral. Por fim, afirma que esses propósitos orientarão a legislação e a política governamental pertinentes, e que toda pessoa ou grupo ameaçado de ser privado de tal direito pode exigir das autoridades a proteção ou a intervenção para impedir o dano. A Constituição Paraguaia contempla não só um direito, mas também “uma obrigação constitucional, tanto para o Estado e as instituições estatais quanto para todos os habitantes da República”<sup>76</sup>.

Souza arremata:

Seria inconstitucional, por conseguinte, toda lei genericamente entendida que ampare, por exemplo, um projeto industrial que não observe as medidas de caráter ambiental”. Apesar do avanço da

---

<sup>75</sup> SOUZA, Luis Gonzáles. América Latina: Alca o Mercosur? In: CARRION, R.; VIZENTINI, P. F. **A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio**. Porto Alegre: Ed. da Universidade (UFRGS), 2000, p. 95

<sup>76</sup> LABRANO, Ruiz Díaz. La Defensa y Preservacion del Medio Ambiente em el Ordenamiento Juridico del Paraguay. In: MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.



legislação, o contrabando de madeira e a acelerada destruição da cobertura florestal do Paraguai continuam impunes e crescentes, exigindo uma ação internacional e uma pressão em nível do SGT-6, para que se busquem caminhos capazes de diminuir as agressões ambientais que ocorrem no vizinho país. Após a construção da Hidrelétrica de Itaipu, no rio Paraná, milhares de brasileiros migraram para o lado paraguaio, principalmente para os departamentos de Amambay, Alto Paraná, Canindeyu e Itapúa, para o cultivo de soja. Hoje, cerca de 350.000 brasileiros vivem no Paraguai e são responsáveis por cerca de 65% da soja produzida naquele país. Essa ocupação contribuiu para que 50% das florestas nativas do Paraguai – cerca de 400.000 hectares – fossem dizimadas nos últimos trinta anos. Os brasileiros, ou “brasiguaios”, como são conhecidos, têm sido responsáveis por grandes danos ambientais, consistentes na destruição de florestas e na perda da fertilidade do solo, por falta de manejo adequado. Como consequência da instabilidade que marca a posse da terra por parte dos “brasiguaios”, eles não têm grandes perspectivas para o futuro, o que resulta em uma visão imediatista e extrativista de tirar da terra tudo o que ela lhes puder oferecer, enquanto durar. Quanto à avaliação de impacto ambiental, o Paraguai não instituiu, na Constituição, a obrigatoriedade de sua realização. Seu art. 8º apenas determina que “as atividades suscetíveis de produzir alteração ambiental serão reguladas pela lei”. Já o estudo de impacto ambiental no Paraguai é determinado pela Lei nº 294/93 – Lei de Avaliação do Impacto Ambiental –, que torna obrigatória tal avaliação para projetos, obras ou atividades públicas ou privadas relacionadas nos arts. 1º e 7º. Comenta ainda que a legislação paraguaia, assinalam que a avaliação de impacto ambiental se exigirá para todos os projetos de obras ou atividades públicas ou privadas, tais como os assentamentos humanos, as colonizações e as urbanizações, seus planos diretores e reguladores, a exploração agrícola, pecuária, florestal e granjeira, os complexos e unidades industriais de qualquer tipo, a extração de minerais sólidos, na superfície ou subterrâneos e seus procedimentos, assim como de combustíveis fósseis, construção e operação de condutos de água, petróleo, gás, minerais, resíduos líquidos e efluentes industriais em geral, obras hidrelétricas em geral, obras viárias e outras. A lei paraguaia determina que, completada a avaliação de impacto ambiental, a autoridade administrativa expedirá uma Declaração de Impacto Ambiental, expressando a aprovação ou a rejeição do projeto (art. 10), que será documento indispensável para iniciar ou prosseguir a obra ou a atividade e para a obtenção de financiamento ou de garantias, da autorização de outros organismos públicos e de subsídios ou isenções tributárias.<sup>77</sup>

O Paraguai possui um expressivo conjunto de leis que oferece boas condições para a proteção ambiental. No entanto, tais leis não são cumpridas, e a efetivação das normas ambientais é o grande desafio do país, já que não são conhecidas pela maior parte da população.

### **As Águas do Uruguai**

---

<sup>77</sup> SOUZA, op. cit., 2000.

A Constituição da República Oriental do Uruguai, de 1967, não continha, até a reforma de 2004, referências alusivas à preservação dos mananciais hídricos.

A partir de então, foram instituídos dispositivos para ditar as normas de preservação do meio ambiente e das águas, bem como que o acesso à água potável e acesso a saneamento constituem direitos humanos fundamentais.

Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. (...) El agua es un recurso natural esencial para La vida. (...) El acceso AL agua potable y el acceso AL saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.<sup>78</sup>

De acordo com a constituição uruguaia, a política nacional de água e saneamento está baseada no ordenamento do território, prevendo-se a conservação e proteção do meio ambiente, com orientação legal para a gestão sustentável e preservação do ciclo hidrológico, sendo prioritário o abastecimento de água potável para a população.

Os serviços públicos de saneamento devem ser prestados exclusivamente por empresas estatais, o que afasta o risco de apropriação econômica por empresas controladas por capital estrangeiro.

Promulgado em 2000, o Código das Águas, estabelece o regime jurídico sobre os recursos hídricos no país e, em seu capítulo VI, dispõe sobre as águas subterrâneas e medicinais. No art. 42 determina que as águas subterrâneas existentes que estejam em terrenos de domínio público ou fiscal são de propriedade do Estado.

Nos artigos seguintes, o Código estabelece o domínio das águas subterrâneas, obrigando que o cidadão que tiver interesse em investigar as águas subterrâneas deverá obter licença do Ministério do Meio Ambiente<sup>79</sup>, que o uso de equipamentos<sup>80</sup> para a procura das águas subterrâneas estarão sujeitas à autorização prevista em lei, que para autorizações<sup>81</sup>, concessões ou permissões para uso devem ser adotadas medidas que não se produza contaminação ou prejuízo às camadas aquíferas, e que não desviem águas públicas de suas correntes naturais, nem sejam causados prejuízos a terceiros.

---

<sup>78</sup> URUGUAI. Constituição da República Oriental do Uruguai, de 1967. Artigo 47. Tradução Livre do espanhol para o português: A proteção do meio ambiente é de interesse geral. As pessoas devem se abster de qualquer acto causando depredação, destruição ou poluição ambiental. A lei regulamentará esta disposição e poderá prever sanções para os infratores. (...) A água é um recurso natural essencial à vida. (...) O acesso à água potável e acesso a saneamento básico são direitos humanos fundamentais.

<sup>79</sup> URUGUAI. Código das Águas do Uruguai. Art. 45.

<sup>80</sup> Ibid.; art. 46.

<sup>81</sup> Ibid., art. 47.

A legislação Uruguaí não apresenta notáveis determinações para proteção das águas subterrâneas, dificultando o cumprimento das observações trazidas na lei. Exemplos dos descumprimentos são muitos, como a existência de plantações de tabaco sobre áreas aflorantes do SAG em Artigas, onde recebem grande quantidade de agroquímicos.<sup>82</sup>

Ainda embrionário, o Decreto nº 214/00 constituiu um plano de gestão do SAG no território uruguaio. Por este plano, as permissões para extração e uso das águas subterrâneas do SAG, através de perfurações, passam a ser outorgadas pela direção Nacional de Hidrologia do Ministério de Transporte e Obras Públicas. Em 2004 o governo uruguaio lançou o Decreto 86/2004, estabelecendo as normas técnicas para construção de poços perfurados para captação de água subterrânea a fim de garantir a segurança da vazão hídrica, além da preservação em relação a possíveis contaminações.

O Uruguaí, mediante uma reforma constitucional ocorrida em 1996, elevou ao nível constitucional, em seu art. 47, o conceito de meio ambiente, determinando a responsabilidade do Poder Público e da coletividade na preservação e na defesa geral do meio ambiente. Vários outros dispositivos constitucionais, porém, oferecem suporte para uma garantia constitucional do meio ambiente. São os casos do art. 7º, ao se referir ao direito à vida, do art. 72, ao assegurar, além dos direitos e garantias individuais relacionados por aquela Constituição, outros direitos inerentes à personalidade humana, e ainda do art. 32, ao estabelecer a função social da propriedade.

O Uruguaí tem apresentado uma evolução significativa em sua legislação ambiental, destacando-se, entre outras leis, o Código de Águas, de 1979, a incorporação da Teoria dos Interesses Difusos ao Código Processual (art. 42, em 1989), a criação do Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 16.112, de 30/05/90), a subscrição da Convenção da Biodiversidade (aprovada pela Lei nº 16.408, de 1993) etc. A avaliação de impacto ambiental é exigida pela Lei nº 16.466/94 – Lei de Avaliação do Impacto Ambiental –, que subordina a execução das atividades enumeradas em seu art. 6º à obtenção de uma licença prévia, que será conferida após a realização do estudo de impacto ambiental. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 435/94 – Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental. Citam-se ainda: a aprovação da Lei nº 16.588/97, conhecida como Lei da Irrigação, por meio da qual se instituiu a gestão tríplice de recursos hídricos,

---

<sup>82</sup> SILVERIO, J. L. S Avaliação de Áreas de recarga e descarga no SAG em Santana/ Rivera e Quaraí/ Artigas. Estudo da Vulnerabilidade em Quaraí/Artiga. **Relatório final do projeto n. 10**, Fundo das Universidades, OEA/GEG. 2 vol. (2006a)

envolvendo os Ministérios do Meio Ambiente, dos Transportes e Obras Públicas (que mantém um órgão especial, denominado Direção de Hidrografia) e de Agricultura (que tem uma área denominada Recursos Naturais Renováveis (RENARE)); a aprovação, em 1998, do Protocolo Ambiental do Mercosul; a aprovação da Lei nº 17.234, de fevereiro de 2000, que criou um sistema de áreas protegidas e outorgou ao Ministério do Meio Ambiente a polícia ambiental e criou unidades em cada zona do País, envolvendo, na sua implementação, cooperativas, cidadãos e o apoio técnico da universidade. Destaque especial deve ser dado ainda à aprovação da Lei nº 17.283, de fevereiro do 2001, que estabelece a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente, seguindo o mandato do art. 47 da Constituição da República, explicitando a política nacional de meio ambiente do Uruguai. Além disso, destacam-se iniciativas louváveis, como a criação do Probides – órgão tripartite para o estudo da biodiversidade, integrado pelo Ministério do Meio Ambiente e pela universidade que o preside, além da fundação, em 1995, do Grupo de Montevideu das Universidades do Mercosul, que possui uma área ambiental, com intercâmbio de docentes, convênios, pesquisas etc, além de uma área específica sobre águas.

## **CONCLUSÃO**

Os quatro países originários do Mercosul tem ainda uma longa estrada para harmonizar as leis ambientais e tal forma preservar a água. Percebemos pelo estudo que a dificuldade para tratar do assunto em cada País é extremamente diverso. Na sua constituição o Mercosul preocupou-se apenas em tentar solucionar pequenas lide, deixando que este tema fosse discutido através das resoluções.

Há necessidade que a discussão sobre o tema crie novos instrumentos jurídicos ambientais, a fim de firmar o compromisso de proteger o meio ambiente através da articulação das suas políticas econômicas, sociais e ambientais. O acordo entre o Países partes do Mercosul tem que ser embasado no desenvolvimento sustentável e na proteção dos recursos naturais, mediante a articulação das dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo a uma melhor qualidade do ambiente e de vida da população.

Os Estados Partes deverão orientar-se em suas ações levando em conta os princípios constantes no preâmbulo do Tratado de Assunção - gradualidade, flexibilidade e equilíbrio - para promover a proteção do meio ambiente e o

aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais.

A normativa jurídica ambiental do bloco é modesta, ainda que seja importante poder contar com princípios básicos. Se parece evidente que as normas infraconstitucionais são, em sua maioria, precisas e detalhistas, o preceito constitucional muitas vezes parece ilhado do resto do ordenamento jurídico nacional. A fim de se acabar com tal abismo, o vazio existente entre ambos deve ser ocupado pela norma comunitária, surgindo assim o que pode ser a semente do futuro Direito Ambiental do Mercosul. Ser realista nesse tema significa avançar com segurança desde uma perspectiva de proteção ambiental nacional para que esta conduza à implantação de normas regionais de proteção ambiental, aprovadas em consenso por todos os Estados Membros do bloco, de maneira que não se torne letra morta, senão normas que contenham exigências pactuadas e de cumprimento viável por todos.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ACORDO MARCO sobre Meio Ambiente do Mercosul. Veja seu artigo 3º, aprovado pelo Conselho Mercado Comum mediante a Decisão nº 2, de 22 de junho de 2001.

ALMEIDA, Caroline Corrêa. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3421>>. Acessado em: 21 jan. 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 7 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 822.

ARGENTINA, Constitución (1994). Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: Zavalía, 1996.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

BRASIL. **Código de águas**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL. Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Decreto N.º 24.643 de 10 de julho de 1934. Título II (Águas Públicas em relação a seus proprietários)

CABRAL, Guilherme G. de A. **Mercosul: Primeiro Ensaio**. 4 ed., Brasília: Edicegraf, 2001.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 29 ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSTANZA, Robert (org.). *Ecological economics: the science and management of sustainability*. United States of America: Columbia University Press Book, 1991.

DECLARAÇÃO DE CANELA. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/uruamb.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

FERREIRA, Patrícia Rose de Paiva. **Caracterização das Leis Hídricas do Brasil**. Disponível em: <<http://www.negowat.org/internal/docs/RelatorioBrazil.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas: Aspectos jurídicos e ambientais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

\_\_\_\_\_. In: Fernando Q. S. (Org.) Juiz Federal em Maringá, PR. **A Gestão dos Recursos Hídricos Após a Lei nº 9.433/97**. Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá, 1998.

GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 3ª ed., 2006.

GMC. **Resolução nº 22/92** - Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Resoluciones/PT/GMC\\_RES\\_1992\\_022\\_PT\\_RM\\_edio\\_Ambien.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/GMC_RES_1992_022_PT_RM_edio_Ambien.PDF)>. Acesso em: 12 mar. 2011.

HENKES, Silvana Lúcia. Política nacional de recursos hídricos e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3970>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

LABRANO, Ruiz Díaz. La Defensa y Preservacion del Medio Ambiente em el Ordenamiento Juridico del Paraguay, In: **Mercosur y Medio Ambiente**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MERCOSUL. Portal Oficial. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm> >. Acesso em: 6 nov. 2011.

MERCOSUL GEOGRÁFICO – Disponível em: <<http://www.solidariedade.pt/sartigo/index.php?x=1265>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário**, 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ONESTO, Marcelo. Mercosur e Medio Ambiente.

PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina**. Santa Maria: UFSM, 2005.

\_\_\_\_\_. **Água para todos. Zero Hora**, Porto Alegre, 14 fev. 2005. Caderno.

PROGRAMA de Ação do Mercosul de combate aos Ilícitos no Comércio Internacional – Decisão do Mercosul – MERCOSUL/CMC/DEC. N. 03/01. Disponível em:

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G.(Org.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006b.

**Revista CEJ**, Brasília, n. 12, p. 31, set./dez. 2000.

**Revista dos Tribunais**, 2000, p. 387.

RIBEIRO, J. Propriedade das águas e o registro de imóveis. In: Vladimir P. F. (Org.). **Águas: Aspectos jurídicos e ambientais**. 2 ed., Curitiba: Juruá, 2003.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001a.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação jurisdicional. Reenvio Prejudicial**: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário: perspectivas para a sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR. **Medio Ambiente en el Mercosur**. Serie Temática, Documento n° 3, Montevideo, 2002, p. 86.

SILVA, Solange Teles da. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, M. D. **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004

SILVERIO, J.L.S. Avaliação de Áreas de recarga e descarga no SAG em SantanaRivera e Quaraí/ Artigas. Estudo da Vulnerabilidade em Quaraí/Artiga. **Relatório Final do Projeto n 10**, Fundo das Universidades, OEA/GEG. 2 v., 2006a.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira. de. Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul. In: **Derecho Ambiental**. Montevideo: Fundacion De Cultura Universitária, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Direito brasileiro**, a prevenção do passivo ambiental e seus efeitos no MERCOSUL. Extraído do site da Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas. Disponível em: <[http://www.abaa.org.br/artigos\\_070501\\_dirbra.html](http://www.abaa.org.br/artigos_070501_dirbra.html)>, onde foi publicado, em 07 de maio de 2001. Acesso em: 20 jan. 2011.

TORRES, Avani Terezinha Gonçalves. **Hidroterritórios (novos territórios da água)**: os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e seus impactos nos arranjos territoriais. Disponível em: <[http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/avani\\_torres.pdf](http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/avani_torres.pdf) >. Acesso em: 30 set. 2010.

URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai**. Art. 4°. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay.html>> Acesso em: 21 jan. 2011.

VARELLA, M. D. **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.83.

VEIGA, José Eli da. **A Emergência Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEROTTI, Alejandro D. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Konrad-Adenauer- Stiftung A.C.: Montevideo, 2004.

\_\_\_\_\_. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia**: os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.

VIANNA, Pedro Costa Guedes. **O Sistema Aquífero Guarani (SAG)** Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

\_\_\_\_\_. **Gestão Internacional dos Recursos Hídricos no Mercosul**: O Caso do Aquífero Guarani. Departamento de Geografia, FFLCH USP. Tese de Doutorado. São Paulo, 2002.