

A CRISE HÍDRICA À LUZ DA TEORIA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

WATER CRISIS IN THE LIGHT OF THE THEORY OF ECONOMIC CONSTITUTION

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

Cecília Bicalho Fernandes

RESUMO

Trata-se o presente trabalho de oportunidade para a apresentação das diversas inconsistências relacionadas à gestão dos recursos hídricos no Brasil. Conforme será visto ao longo do estudo, utilizou-se como marco teórico a teoria da constituição econômica, numa abordagem voltada para a resolução de conflitos ambientais, sociais e econômicos, em harmonia com a interpretação sistêmica dos princípios constitucionais. Em meio à abordagem da questão hídrica, estudou-se o planejamento das bacias hidrográficas, em harmonia com os demais valores constitucionais como possível solução e prevenção de outras crises hídricas. Resta evidente a ineficácia do referido planejamento hídrico, por todas as razões que foram expostas, as quais podem ser visualizadas na falta de harmonia entre os planos estratégicos, setoriais e regionais, nas falhas relativas à participação popular, assim como na carência de formação técnica e jurídica dos envolvidos na questão.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos Hídricos. Planejamento. Constituição Econômica.

ABSTRACT

It is this work an opportunity for the presentation of the various inconsistencies related to water resources management in Brazil. As will be seen throughout the study, it was used as theoretical framework the theory of economic constitution, an approach aimed at solving environmental, social and economic conflicts, in harmony with the systemic interpretation of constitutional principles. In the midst of the water issue approach, we have studied the planning watershed, in harmony with other constitutional values as a possible solution and prevention of other water crises. It is evident the ineffectiveness of water planning, for all the reasons that have been exposed, which can be viewed on the lack of harmony between the strategic, sectoral and regional plans, the failures relating to public participation, as well as lack of training and technical involved in the legal issue.

KEYWORDS: Water Resources. Planning. Economic Constitution.

1 INTRODUÇÃO

A água é classificada, no ordenamento jurídico, como bem ambiental, como insumo e como bem mineral. Conforme o uso que se dá a ela, terá uma natureza jurídica, com aplicação de leis diversas, administração por instituições específicas, sem haver qualquer norma que estabeleça uma harmonização no seu tratamento. Assim começam as razões jurídicas para o desencadeamento da crise hídrica.

A sustentabilidade, tão propalada nos últimos tempos, não é tratada em seu tripé estrutural – economia, sociedade e meio ambiente. Há uma preocupação, especialmente por parte do Ministério Público, tendo em vista suas funções de defensor dos interesses da sociedade, no que tange aos interesses difusos (artigo 129 da CF), em defender somente o viés ambiental. O viés econômico é, sistematicamente, visto como ideologia do capitalismo feroz, o qual desconsidera qualquer capacidade de se harmonizar com o interesse público, no que diz respeito à melhoria da qualidade de vida de todos, proteção ambiental e respeito aos valores sociais e culturais. Não há, conforme evidências dos resultados de pesquisa à jurisprudência, bem como a Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Bacia, qualquer ingerência do Ministério Público no que tange ao uso da água como insumo, objeto regulamentado pela Lei federal nº 9.433/1997. Até mesmo o TJMG admite, conforme jurisprudência pacificada, a propriedade privada das águas e a possibilidade de uso para satisfação do consumo de um proprietário, sem qualquer regularização de seu uso perante o órgão competente para administra-lo (IGAM, ANA etc).

O poder executivo, o qual possui o dever de planejamento, conforme artigo 174 da Constituição Federal, também falha ao não harmonizar as políticas sociais, econômicas e ambientais. Muitos planos estratégicos setoriais entram em choque com outros de cunho ambiental e sociocultural e econômico, se setores distintos. E, em consequência, quando da resolução do conflito pelo judiciário, este opta pela prevalência do social-cultural e ambiental (público), quando o interesse econômico é do setor privado, mas se houver interesse econômico estratégico para o governo, entende este como sobreposto ao cultural-social, como é o caso de obras como hidrelétricas, portos, estradas, dentre outros. A perspectiva sociocultural é desprivilegiada perante interesse meramente ambiental, como na criação de unidades de conservação: privilegia-se esta, se de proteção integral, mesmo se para tanto houver a necessidade de retirar a população tradicional do local.

Conforme salientado por KONDER COMPARATO (1995, p. 77), há premente necessidade de retomarmos o planejamento como instrumento precípuo da administração

pública, o qual não é representante de regimes ditatoriais (embora tenha sido utilizado, no Brasil, durante o regime ditatorial), mas objeto essencial para uma boa administração, pautada na harmonia de interesses e interpretação sistêmica das normas constitucionais.

Neste sentido, o presente trabalho enseja demonstrar as falhas existentes na gestão ambiental e nas políticas públicas de gestão das águas e de fomento ao desenvolvimento econômico. Utiliza-se como marco teórico a teoria da constituição econômica, conforme ensinamentos de Washington Peluso Albino de Souza (2002). Acredita-se que a sua abordagem possa ser a resolução de conflitos ambientais, sociais e econômicos, ganhando a harmonia com a interpretação sistêmica dos princípios constitucionais.

No desenvolvimento do tema, aborda-se a questão hídrica, do ponto de vista fático e teórico-legislativo, com o objetivo de visualizar os possíveis causadores da crise hídrica. Para tanto, também será necessária a abordagem da legislação hoje existente, com seus pressupostos constitucionais. Segue a análise da interpretação normativa à luz da teoria da constituição econômica, como pressuposto para evoluir no tratamento da questão. A partir de então, estuda-se o planejamento das bacias hidrográficas, sob a concepção hídrica e ambiental, em harmonia com os demais valores constitucionais como possível solução e prevenção de outras crises hídricas.

2 CRISE HÍDRICA, ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

As manchetes de jornal anunciam a crise hídrica em São Paulo¹, soando como uma crise política, como se o governo paulista (PSDB) fosse o culpado pela falta de água, e só o Estado de São Paulo não tivesse cuidado bem de suas águas. O leigo em gestão hídrica acredita. E, como é leigo também em política, não reflete sobre a ligação desta manchete com outras que anunciam crise entre agências reguladoras do governo federal (este, PT). A ANEEL, a ANA e a ANTAQ estão em crise²: esta última acusa as demais de agirem em desrespeito ao fundamento legal de que a gestão das águas deve priorizar o uso múltiplo e ao objetivo normativo de manutenção da navegabilidade dos cursos hídricos. Houve, também, o

¹ Essa informação encontra-se disponível em: São Paulo vive pior crise hídrica da história no Dia Mundial da Água. In: Rede Brasil Atual de 22/03/2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/03/sao-paulo-vive-pior-crise-hidrica-da-historia-no-dia-mundial-da-agua-7672.html>. Acesso em 30 Ago. 2014.

² Informação disponível em: Agências se desentendem sobre uso da água. In: Estado de São Paulo do dia 27/07/2014. Disponível em: <http://info.abril.com.br/noticias/tecnologias-verdes/2014/07/agencias-se-desentendem-sobre-uso-da-agua.shtml>. Acesso em 30 Ago. 2014.

episódio entre o governo de São Paulo e o do Rio de Janeiro, decorrente da declaração de Geraldo Alkmim sobre o possível uso das águas do rio Paraíba do Sul, o qual abastece quase em sua totalidade, o Rio de Janeiro. Assim, caso houvesse tal uso, faltaria água para o Rio de Janeiro, vez que São Paulo está a montante.

VIEGAS (2005, p. 26) afirma que a crise da água se dá por diversas razões, indicando a escassez à poluição ambiental (efeito estufa, desbaratamento da cobertura vegetal), ao aumento da população mundial, ao desperdício, enfatizando, por fim, a necessidade da harmonia entre planejamentos:

Fruto de todas essas lamentáveis alterações ambientais é o distanciamento cada vez maior entre os planos do ideal e da prática, pois muito embora a nossa Constituição estabeleça diversos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos –, é cada vez mais difícil a sua implementação real na vida dos brasileiros.

Também podemos citar os inúmeros casos de DAC - Declaração de Área de Conflito existentes no Estado de Minas Gerais, além de maior número de localidades em que, embora não tenha tido DAC, há negativa do pedido de outorga por falta de disponibilidade hídrica. Em outros estados do Brasil a situação não é diferente.

Conclui-se, então, que o caso de São Paulo não é uma má gestão isolada, mas integrada à incompetência gerencial dos recursos hídricos de todo o Brasil, seja a cargo da União ou dos Estados. E, com a análise das Resoluções e Deliberações normativas dos Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos, fica claro, também, a falta de técnica legislativa e de conhecimento dos preceitos constitucionais. Denota a falta de trabalho em equipe transdisciplinar, essencial para o sucesso da gestão hídrica.

2.1 MODELOS DE GESTÃO HÍDRICA

A literatura mostra a existência de três principais modelos de gestão hídrica: o burocrático; o Econômico-financeiro e o Sistemático de Integração Participativa.

O Modelo Burocrático foi implantado no final do século XIX, tendo o marco referencial no Brasil no início da década de 1930, com o Decreto nº 24.643/1934. Apresentava como objetivo o cumprimento das normas, tendo como características a racionalidade e a hierarquização. Com uma sistemática concentrada em entidades públicas, de natureza burocrática, trabalhavam o processo casuístico e reativos destinados a aprovar concessões e autorizações de uso. As críticas a este modelo são no sentido de que a excessiva

atenção a aspectos formais impede a percepção de elementos dinâmicos, tornando-se suscetível à pressão de setores econômicos e políticos específicos.

Após a Constituição de 1988, com a esperança de alteração da ideologia adotada, bem como a possibilidade de criar outras normas para melhoria da gestão, ainda insistiram no modelo. No entanto, a segmentação no tratamento das questões continuou, bem como o tratamento burocrático, denominado neo-burocrático.

O Modelo Econômico-Financeiro funciona com uma sistemática de investimentos em setores econômicos estratégicos (energia, saneamento etc). Utilizado nos Estados Unidos, tendo como primeira implantação, o Tennessee Valley Authority, 1933 E Flood Control Act, 1936. No Brasil, pode ser visto com a implantação, em 1948, da CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. Apesar de apresentar falhas, especialmente no que tange a não sistematização dos interesses, os quais eram tratados de maneira pontual e particular, representa evolução perante o modelo burocrático, por possibilitar o planejamento estratégico da bacia, mesmo que setorial e circunstancial.

O Modelo Sistêmico de Integração Participativa, implementado no Brasil pela Lei nº 9.433/1997, apresenta-se como o mais evoluído, até o presente momento, por possibilitar, teoricamente, o planejamento sistemático, dinâmico e integrado do uso da água, pautado no uso múltiplo, além da integração com a gestão do solo e do meio ambiente. Neste sentido, explica FREITAS (2001, p. 84-5):

No que diz respeito ao planejamento estratégico por bacia hidrográfica, deve ser entendido que os interesses de uso, controle e proteção das águas provêm de diversos setores. Há necessidade de serem conhecidos os diversos planos setoriais de longo prazo, quantificando e hierarquizando as intenções de uso, controle e proteção de forma que seja possível a elaboração de um plano multissetorial de longo prazo, que buscará articular os interesses entre si e com as disponibilidades dos recursos hídricos. Como no planejamento de longo prazo não há possibilidade de obtenção de previsões confiáveis, devem ser formulados cenários alternativos de uso, controle e proteção das águas que servirão de base para os planos setoriais. Em uma sociedade, demandas e valores mudam, e assim não será encontrada em qualquer momento uma solução final para os problemas. O planejamento deve ser um processo contínuo de julgamentos e decisões para atender a novas situações em futuro incerto. Sendo assim, muitas decisões que comprometeriam o atendimento de determinados setores na ocorrência de dado cenário deverão ser evitadas e o gerenciamento de águas deverá privilegiar aquelas decisões que preservem opções futuras de uso, controle e proteção.

De acordo com TONET & LOPES (1994):

O comportamento passivo, de aguardar a manifestação da demanda para então procurar atendê-la, deixa a organização vulnerável, compromete a eficiência e muitas vezes inviabiliza soluções rápidas e práticas, exigindo maior montante de recursos para corrigir desvios que poderiam ser evitados. No ambiente mutável é preciso antecipar-se às demandas; quando há grupos

de interesses conflitantes é preciso, ainda, antecipar-se à própria necessidade para poder atendê-la no menor tempo possível [...].

O planejamento estratégico contrasta com os programas circunstanciais do modelo econômico – financeiro por considerar unificadamente os problemas de desenvolvimento (crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental) da bacia em longo prazo. Como consequência, são previstos os programas de estímulo econômico e os instrumentos legais requeridos para atendimento das demandas econômicas, sociais e ambientais.

Há que se considerar, ainda, outras sistemáticas de gestão, como a participação da comunidade, por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica e os instrumentos econômicos, como a cobrança pelo uso da água, o qual viabiliza investimentos para a melhoria da qualidade e quantidade hídrica, ao custear projetos com esta finalidade.

Este texto, publicado em 2001, ainda não estava apto a realizar críticas a este sistema, vez que recente implantado (em implantação) àquela época. Infelizmente, o sucesso da sistemática de gestão, que copiamos da França (lei francesa de 1964) não está isenta de críticas severas, no que diz respeito ao seu desempenho e eficácia.

Ao analisar as notícias atuais sobre os conflitos pelo uso da água, verifica-se que estão sendo utilizados como indícios de má gestão dos governos, por seus partidários opostos. No entanto, trata-se de um sistema integrado, interdependente, em que não adianta um Estado, uma Bacia Hidrográfica, uma região hidrográfica ter uma excelente gestão endógena, se não houver uma interdependência com outros Estados, Bacias hidrográficas, regiões, etc, além da consideração da gestão do solo e do meio ambiente. E esta gestão significa, automaticamente, uma intervenção no domínio econômico, com limitações ao uso das propriedades, na estipulação de usos do solo nos municípios, os quais devem seguir os pressupostos de um planejamento mais amplo (bacia hidrográfica), dentre outras interferências. Assim, há que se concluir que a crise hídrica não é culpa do PSDB, PT, DEM, PC do B, dentre outros. A culpa é de todos, que não se harmonizam para criar uma sistemática de planejamento eficiente e que contemple todas as interações existentes no território.

Faz-se necessário apresentar, então, a previsão normativa do assunto, bem como ressaltar os vícios e lacunas que impedem a implementação de um planejamento para gestão hídrica eficaz.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI Nº 9.433/1997 COMO PRESSUPOSTOS NORMATIVOS

A regulamentação sobre recursos hídricos tem como premissa maior o texto Constitucional, que proporcionou uma proteção normativa da água sob diversos prismas: bem ambiental, inserindo-a como um dos elementos essenciais para o meio ambiente ecologicamente equilibrado; como insumo (POMPEU, 2007) denomina como recurso hídrico); e como bem mineral (água mineral). Conforme sua classificação, terá um tratamento jurídico diverso.

Como bem ambiental é considerado bem de uso comum do povo, recebendo a tutela legislativa da União (norma geral), de maneira concorrente com os Estados, e no interesse local, pelos municípios (art. 24, VI e art. 30, I da CF). É competência comum a sua gestão, nos termos do artigo 23 da Constituição Federal e da Lei Complementar 140/2011.

Como insumo, ou seja, recurso hídrico, se considera o seu uso em processo de produção ou consumo final. Nestes termos, é competência exclusiva da União a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dos critérios gerais de outorga (artigo 21, XIX da CF) e competência privativa da União para legislar sobre o assunto, conforme artigo 22, IV da CF). No entanto, a administração dos corpos hídricos se dá em conformidade com seu domínio, o qual é dividido na Constituição Federal para a União (art. 20, III) e Estados e Distrito Federal (art. 26, I), não havendo titularidade de recurso hídrico do município. Assim, os entes planejadores e gestores são estes, além da seara administrativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica, os quais respondem pela bacia, encampando inúmeros municípios, os quais devem harmonizar sua política de uso e ocupação do solo com as diretrizes traçadas para o contexto da bacia hidrográfica. Muitas vezes, a bacia encampa diversos estados, os quais também devem considerar, quando da elaboração de seus planos estaduais, as diretrizes da bacia e esta, considerar as necessidades de territórios sem acesso à água, considerando, inclusive, a possibilidade de haver transposição de suas águas.

Como recurso mineral, a água é tratada como bem da União, estando sob a competência privativa desta a legislação, embora seja concedido também aos Estados, Distrito Federal e municípios a competência para registrar e fiscalizar a sua exploração, conforme artigos 176 e 23, XI.

Ocorrerá, por vezes, a interferência do tratamento da água, em um mesmo empreendimento, sob os três aspectos: ambiental, insumo e mineral, ou pelo menos dois deles. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH regulamenta os assuntos, nos quais entende haver a necessidade de tratamento unificado sobre o assunto, como sendo de competência legislativa (normativa) da União. Assim, pode-se verificar a Resolução 15, de 11

de janeiro de 2001, a qual tratou da gestão integrada das águas subterrâneas com as superficiais em um plano de bacia hidrográfica. Esta norma busca resolver questão inerente ao conflito normativo e administrativo em torno das águas subterrâneas, as quais, pelo artigo 26, I da CF, são titularidade dos Estados, embora sua gestão – consumo – tenha relação direta com a eficiência da gestão das águas superficiais. A Resolução 16, de 8 de maio de 2001 estipula os critérios gerais de outorga (decorrência do artigo 21, XIX da CF). A Resolução 22, de 24 de maio de 2002 trata do Sistema de Informação Nacional de Recursos Hídricos, estabelecendo regras de informação a respeito do uso das águas subterrâneas nos planos de bacia. A Resolução 48, de 21 de março de 2005 estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso da água. A Resolução 65, de 7 de dezembro de 2006 estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso da água com os procedimentos de licenciamento ambiental. A Resolução 76, de 16 de outubro de 2007 estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais. A Resolução 107, de 13 de abril de 2010 estabelece diretrizes e critérios para o planejamento, implantação e operação da Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo e Quantitativo de Águas Subterrâneas. A Resolução 129, de 29 de junho de 2011 estabelece diretrizes gerais para a definição de vazões mínimas remanescentes. A Resolução 140, de 21 de março de 2012 trata dos critérios gerais de outorga para lançamento de efluentes com fins de diluição em corpos de água superficiais. A Resolução 145, de 12 de dezembro de 2012 estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica.

Na esfera ambiental, União, Estados e Municípios legislam e implementam a gestão de corpos hídricos, de forma a protegê-los de impactos ambientais indesejáveis. Alguns municípios, por sua vez, dizem-se titulares dos corpos hídricos em seu território, e muitas vezes implementam legislação que proíbe atividades econômicas, impedindo o uso da água. Nestes casos, alguns usuários buscam a tutela judicial com a esperança de terem tal lei anulada, frustrando-se, diante da possibilidade de proteção ambiental por interesse local.

Quanto à tutela do bem como recurso mineral, verifica-se que se trata de competência da União, visto ser um bem de sua titularidade, tendo a necessidade de harmonizar a sua exploração com a gestão da bacia hidrográfica, conforme Resolução 76/2007 do CNRH. Assim, em conformidade com a Resolução CNRH 65/2006, há que se verificar, em sede de licenciamento ambiental, a regularidade de uso da água via outorga, para o empreendimento minerário.

Conclui-se, pela reflexão sobre o emaranhado de perspectivas aqui expostas, que a gestão hídrica pertence aos Estados e União, como recursos hídricos, a estes e municípios, como bem ambiental, e à União, com interferência de Estados e Municípios, na exploração mineral. E, como é notório, a relação política dos entes federativos está longe de ser pacífica e harmonizada em prol de um interesse único. As vaidades pessoais e a vinculação partidária dos governantes é uma constante a atrapalhar a gestão integrada na busca do bem comum. Também, interesses econômicos particulares dos entes federativos representam um grande obstáculo na gestão integrada das bacias hidrográficas (sub bacias), especialmente no que tange às águas subterrâneas, devido ao seu domínio ser dos Estados, mas sua exploração ser harmonizada com a gestão de uma bacia de domínio estadual.

A Lei federal 9.433/1997, decorrente da competência privativa da União para legislar sobre recursos hídricos, traz como fundamentos:

a) Que a água é um bem de uso comum do povo: como tal, embora de titularidade da União e dos Estados, não se trata de bem dominical, não sendo possível sua alienação nem apropriação por alguém. Tratar-se-á, sempre, de uma gestão da União e dos Estados (conforme domínio), tendo em vista o interesse do bem comum, representando mero direito de uso, o qual pode ser suspenso a qualquer tempo, sem ensejar qualquer direito à indenização pelo particular que se ver privado do uso anteriormente consentido;

b) Que a água é um bem dotado de valor econômico, ensejando a legitimidade e legalidade da cobrança pelo seu uso. Tal fundamento confirma que a água é um bem limitado, cada vez mais raro, ensejando, pela própria economia, uma dotação de valor econômico. Até mesmo para que haja arrecadação daqueles que efetivamente utilizam a água, para investimento da qualidade hídrica e recomposição via projetos a serem executados;

c) Que a gestão dos corpos hídricos deve se dar sempre com base no uso múltiplo, ou seja, propiciar que todos os tipos de uso tenham vez em uma bacia hidrográfica, em conformidade com o planejamento;

d) Que, em caso de escassez hídrica, será prioritário o consumo humano e a dessedentação de animais. Tal pressuposto é essencial para a garantia do direito à vida.

e) Que a bacia hidrográfica é a unidade territorial de planejamento de uso dos recursos hídricos. Tal fundamento é decorrente da lógica de relevo e interdependência ambiental dos atributos flora, fauna, solo e água. Trata-se de um território em que as águas, tendo em vista o relevo, apresentam um trajeto que modifica o ambiente em que passa. Portanto, é a liga necessária para a manutenção da vida e de sua qualidade no seu perímetro.

f) Que a gestão hídrica deve ser descentralizada e contar, obrigatoriamente, com a participação da comunidade. Tal pressuposto deveria ser cumprido, a contento, com a participação popular, tendo assento nos Comitês e sub comitês de bacia hidrográfica, membros da comunidade e da representação científico-acadêmica, junto com representantes dos Municípios, Estado e União (conforme o domínio hídrico).

Note-se, portanto, que a Lei nº 9.433/1997 parte do pressuposto de que a água constitui um recurso ambiental a que se atribuem utilidades diversas, de modo tal que as políticas destinadas à sua adequada gestão devem: *a)* assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; *b)* permitir a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; *c)* viabilizar a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Neste contexto, a Lei adota, de forma expressa, a bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento, consagrando, ademais, o princípio do uso compartilhado ou múltiplo dos corpos hídricos, que impõe um equilíbrio entre os diversos modos de utilização desses recursos, de forma a permitir seu manejo racional, que otimize os benefícios sociais que deles se extraem, minimizando, de resto, os impactos negativos decorrentes.

Para o exato cumprimento desses objetivos, a Lei nº 9.433/1997 prevê alguns instrumentos fundamentais de realização: *a)* os Planos de Recursos Hídricos; *b)* o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água; *c)* a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; *d)* a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e *e)* o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Nos termos do artigo 6º da referida lei, os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores de longo prazo, elaborados por bacia hidrográfica e que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos. Para tanto, seus programas e projetos devem conter, no mínimo: diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; prioridades para outorga de direitos de uso de

recursos hídricos; diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes, tem a finalidade de assegurar ao recurso qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas, bem como de diminuir os custos de combate à poluição, mediante ações preventivas permanentes.

Especificamente no tocante à outorga, configura este mecanismo autorizativo, nos termos do art. 1º da Resolução CNRH nº 16, de 08.05.2001, um ato pelo qual a autoridade pública competente faculta ao usuário, por prazo determinado, o direito de uso do recurso hídrico, segundo as condições nele previstas.

A Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/1997, não se tratando de um imposto, mas de uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs, devendo atender as diretrizes gerais estabelecidas em Resolução do CNRH ou Deliberação Normativa do CERH.

Por fim, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos contempla a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Verifica-se que a metodologia para monitoramento da quantidade e qualidade da água, instituída pela Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, citada acima, nunca foi executada. Este sistema existe apenas formalmente.

A Lei 9.433/97 também instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o qual consiste na sistemática de órgãos que atuam na gestão hídrica. Neste interim, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos é o ente coletivo, despersonalizado, o qual conta com a participação da sociedade, dos usuários e do poder público, apresentando como funções a criação de normas técnico-jurídicas para a sistematização da gestão hídrica, de maneira harmônica, em toda a circunscrição nacional. A ANA – Agência Nacional de Aguas foi criada pela Lei 9.984/2000, sendo uma agência reguladora de natureza especial, tendo como finalidade precípua a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, seja auxiliando nos planejamentos estratégicos sistêmicos, seja outorgando o uso dos recursos hídricos, ou fiscalizando. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são os responsáveis pela gestão da bacia, tendo o poder de aprovar os planos de bacia hidrográfica, bem como resolver, via mediação, os conflitos porventura existentes. É considerado o instrumento máximo da gestão democrática no ordenamento jurídico brasileiro. As Agências de bacia (ou entes equiparados)

são entidades com personalidade jurídica (associações equiparadas á Agências ou consórcios intermunicipais), as quais funcionam como secretaria executiva do Comitê de Bacia Hidrográfica, instituindo a sistemática de cobrança pelo uso da água, a contratação de mão de obra especializada para a execução de projetos específicos, o cadastro de todos os usuários, a vazão outorgada, dentre outras atribuições para a efetiva gestão da bacia. São todos ligados aos órgãos de controle ambiental, como Ministério de Meio Ambiente (União) ou Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Para o completo estudo sobre as causas da crise hídrica, é imprescindível abordar a forma legal da instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos, com o funcionamento dos seus órgãos integrantes, bem como a reflexão acerca da forma como vem sendo interpretadas e implementadas esta sistemática.

2.3 CASOS PRÁTICOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS QUE INDICAM CONSEQUENTE CRISE HÍDRICA

Para se chegar às razões da crise hídrica, é essencial encontrar os erros cometidos na implementação, seja por equívoco no conteúdo da norma ou na interpretação incorreta de seus dispositivos.

O ordenamento jurídico, como um todo sistêmico, regulamenta a matéria com base em pressupostos constitucionais que buscaram concentrar a administração dos corpos hídricos nos Estados ou na União, retirando, desde a Constituição de 1946, o domínio hídrico dos municípios, conforme historia POMPEU (2006, p. 43). A Constituição Federal de 1988 classificou a água como bem ambiental, de uso comum de todos, sendo bem público, retirando a possibilidade antes existente no Decreto 24.643/34, o domínio hídrico de particulares e em comum (condominial). Instituiu como competência legislativa, a privativa da União, como forma de centralizar as diretrizes jurídicas; a competência administrativa de registrar, acompanhar e fiscalizar a sua exploração, dos entes federativos (União, Estados e Municípios); o poder de outorgar aos Estados ou da União, conforme domínio.

Na Lei federal 9.433/97, instituiu também uma sistemática pautada no planejamento estratégico, tendo como regra geral o uso múltiplo e como exceção, em caso de escassez, o consumo humano e a dessedentação de animais. Para tanto, faz-se necessário a plena informação a respeito da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, com um modelo eficaz de monitoramento, como forma de possibilitar um planejamento efetivo e condizente com a realidade, do qual possa se esperar um retorno adequado.

Tudo de maneira harmônica: tudo visando o interesse público, a gestão eficiente, a coordenação da administração dos recursos hídricos de maneira concatenada com o solo, a flora, o meio ambiente em geral.

Não obstante a todo este esforço para integração das normas, em busca da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, inúmeras situações concretas demonstram haver incoerências na interpretação e implementação de tais regras.

O TJMG, por exemplo, tem jurisprudência pacificada no sentido da reintegração de posse d'água para quem sofre esbulho no seu uso reiterado por certo tempo, mesmo sem ter qualquer regularização no órgão gestor das águas. Mesmo se tratando de uso insignificante, o que não é verificado pelo judiciário, há a necessidade de legitimar a posse por meio do título público que lhe confere o direito de uso.

As Agências de Bacia (ou entes equiparados) devem organizar-se de forma a gastar, com o funcionamento administrativo, até 7,5% (sete e meio por cento) do montante arrecadado a título de cobrança pelo uso da água. No entanto, é comum o custeio de Comitês e sub comitês de bacia hidrográfica com o restante da verba, sob a alínea de projeto aprovado, sem mesmo qualquer referência com os projetos previstos no Plano Diretor.

A fiscalização é realizada por policiais militares, sem cursos constantes para a formação técnica que lhes possibilitem uma atuação correta, gerando autos de infração que só fazem nascer situações de grande instabilidade econômico-social, sem qualquer efetiva proteção aos recursos hídricos.

Os Planos de Recursos Hídricos, seja estadual, nacional ou por bacia hidrográfica, em muitos casos, como o do Rio das Velhas (que está vencido, sendo atualizado), conta com um diagnóstico pobre, com indicação de método de vazão como sendo o Tenan, embora a legislação mineira adote a Q7, 10. E, assim como todos os outros, não há indicação de uso prioritário. Importante salientar a existência de inúmeros estudos acerca dos métodos de vazão, como o de CUNHA (2007), a qual pleiteia a utilização de uma vazão que permita a consideração da questão ecológica.

Esta falta de priorização de uso da água acarreta uma discricionariedade sem precedentes ao ente outorgante, o qual fica sem embasamento para saber se deve ou não outorgar para o fim requerido. E os usuários, por sua vez, quando têm sua outorga suspensa parcialmente ou totalmente, ou negada por indisponibilidade hídrica, fica só com o prejuízo, acarretando, muitas vezes, o fechamento de suas portas.

Embora esteja previsto o artigo 7º, VIII da Lei 9.433/97 que o plano de recursos hídricos deve ter como conteúdo mínimo *“as prioridades para outorga de direitos de uso de*

recursos hídricos”, não há nenhum plano de bacia hidrográfica, especialmente no Estado de Minas Gerais, que contemple tal quesito.

Inclusive, em sede federal, a Resolução CNRH 145, de 12 de dezembro de 2012, a qual revogou a Resolução CNRH 17, de 29 de maio de 2001, retirou tal exigência como diretriz para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos. Apesar de ter melhorado, fazendo-se cumprir também no âmbito dos Estados (o que era antes limitado ao âmbito da União), e também de enfatizar, no artigo 8º, a necessidade de harmonizar o plano de recurso hídrico com a gestão ambiental, aos setores usuários, ao desenvolvimento regional, ao uso do solo, à gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, delega, em total discricionariedade ao ente outorgante, se a outorga hídrica requerida será ou não concedida.

Os Planos de Bacia Hidrográfica tratam da questão puramente financeira, de aplicação do montante arrecadado em programas, projetos e ações previamente determinadas em seu texto, sem qualquer preocupação em realizar uma priorização de uso em conformidade com a vocação regional de cada área da bacia hidrográfica, harmonizando, assim, interesses econômicos, sociais e ambientais.

O sistema de monitoramento da qualidade e quantidade dos recursos hídricos também não é levado a sério, como uma coordenada legalmente instituída, para servir, sobretudo, de baliza para a outorga hídrica, bem como a confecção e atualização de planos de bacia hidrográfica.

Outro entrave é a rixa entre órgãos estaduais com a ANA – Agência Nacional de Águas, especialmente quando esta convida todos para negociação acerca da vazão hídrica que as bacias estaduais devem deixar para a receptora, da União.

No mesmo tom de desconformidade é tratada a harmonização da gestão das águas superficiais e subterrâneas, sendo estas de domínio do Estado, estes não querem se submeter às normas e diretrizes enviadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos e fiscalizadas pela ANA. É previsto na Resolução CNRH 145 que os recursos hídricos subterrâneos sejam contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. Nenhum plano de bacia do Estado de Minas Gerais contempla tal assunto.

Pelo visto, a gestão hídrica se tornou mais uma alínea de arrecadação e intervenção do Estado do domínio econômico, totalmente desconectado do cumprimento da ideologia constitucionalmente adotada, mais preocupado com a adequação do uso de importante recurso com os interesses dos envolvidos diretamente na tomada de decisão: falta de diretrizes acerca da prioridade de uso dos recursos hídricos, representando grande

discricionarieidade para o poder público deliberar para quem outorgará, quando, como e quanto.

A discricionarieidade decorrente da ausência da prioridade de uso no plano da bacia acarreta, dentre outros conflitos, a possibilidade de choque entre a negativa de outorga, a qual estará privilegiando um determinado setor da economia, com o plano diretor do município, solo integrante da bacia.

3 TEORIA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: INTERAÇÃO DO ECONÔMICO, SOCIAL, POLITICO E AMBIENTAL

A interpretação da norma constitucional, bem como de todo o ordenamento jurídico é o instrumento jurídico para a resolução dos conflitos sociais. Assim, a perspectiva que vislumbra os aspectos econômico, social, político e ambiental como antagônicos propicia substancial perda na qualidade e eficácia da resolução dos conflitos, além de incorrer em aberrante falta técnica de manuseio do direito como fórmula para propiciar a pacificação social.

É importante salientar a diferença entre antinomias e falsas antinomias. Neste sentido, explica BOBBIO (1999, p. 81), representam a incompatibilidade de normas, de um mesmo sistema jurídico (dinâmico), de forma a criar impasses para a aplicação do Direito. É a existência de normas que tratam, de maneira diversa, o mesmo assunto, criando uma proibição, outra permissão, por exemplo (com interseção total ou parcial entre elas). Assim, tanto o cidadão, como o poder público e o judiciário, não possuem resposta imediata acerca da solução de qual norma aplicar.

A Constituição Federal compõe o ordenamento jurídico, e apresenta inúmeros princípios, os quais efetivam a função de ordenar a forma de conduzir a interpretação, bem como anuncia regras básicas do direito. Neste sentido, é importante salientar que existe uma falsa antinomia entre eles, explicando SOUZA (2002) que, ao interpretar de maneira sistêmica, harmônica, os preceitos erroneamente tidos como contraditórios, no título da Ordem Econômica, na Constituição de 1988, se chegará a uma ideologia constitucionalmente adotada. Neste sentido, explica:

A metodologia sistêmica, portanto, é a que melhor atende a tal circunstância, pois considera a Constituição um conjunto harmônico de normas que comandam a vida político-econômica, confiando aos princípios a missão de definirem a sua ideologia. [...]

De toda forma, partimos do ponto de vista de que a mais segura interpretação do texto constitucional exige o tratamento conjunto dos elementos componentes de sua tessitura.

Para chegar a este ponto, entretanto, deve-se proceder à análise capaz de identificar os princípios e de definir a sua real natureza.

Análise e integração das partes colocam-nas em relação de interdependência e funcionam como instrumentos metodológicos utilizados como uma peça inteiriça que conduz ao seguro entendimento da norma da Constituição em geral e da Constituição Econômica em particular. (SOUZA, 2002, p. 269)

Ao abordar a questão principiológica, é importante esclarecer que devem ser interpretados de maneira harmônica, tendo em vista que a Constituição Federal é plural (sem ideologia pura pautada no liberalismo, capitalismo, socialismo etc). Neste sentido, ensinou SOUZA (2002, p. 275):

Por seu turno, a diversidade destes ‘princípios’ levaria o intérprete menos avisado a identificar ‘conflitos ideológicos’ e a encontrar inconstitucionalidades, impedindo a sua convivência na Constituição, se tomados em termos de modelos ideológicos puros (Liberalismo, Capitalismo, Liberal, Neoliberalismo, Socialismo). Tal não se admite, por se tratar de Constituição de natureza ‘plural’, na qual compete ao intérprete precisamente efetivar a conciliação de ‘princípios’ que são o repositório ideológico adotado pelo constituinte e por este caminho atender aos ‘fundamentos’ e realizar as finalidades na prática das atividades econômicas inseridas no Título como um todo.

Assim, quando a Constituição Federal confere domínio hídrico à União e aos Estados, assim, instituindo a competência privativa (somente) da União para legislar sobre direito das águas, não está sendo contraditória. Não está causando conflito quanto à autonomia dos entes federativos.

A água é um bem de vital importância para toda a humanidade. E, pela sua natureza, depende da conformação de geomorfologia ambiental, pela qual determinamos a dimensão territorial mínima que é interdependente em termos gerenciais. Assim, uma bacia hidrográfica é composta por uma série de corpos hídricos, os quais se encontram, numa série de bacias de primeira, segunda, terceira e enésima ordem. Toda a porção territorial alimentada por estas águas sofrem da interdependência. O que é feito em uma sub bacia reflete em todo o restante. Por isso, a necessidade de se conferir à União a competência privativa de criar normas para harmonização e administração das águas.

Por outro lado, há que se entender que o domínio hídrico estadual se dá devido à necessária gestão regional, impossibilitando de obter sucesso, caso seja realizada de maneira centralizada, pela União.

Neste sentido, esclarece que a ideologia constitucionalmente adotada, conforme preceito de harmonização de princípios em SOUZA (2002), se dá no que tange à necessária gestão eficiente e harmônica dos recursos hídricos, de forma a atingir um interesse público,

qual seja, a qualidade e quantidade das águas, com o uso múltiplo e acesso a água a todos conferido.

Neste sentido, explica SOUZA (2002, p. 346) a justificativa de ordem econômica e a definição de seus objetivos em diversas Constituições:

- a) Pela realização da justiça social, mediante o ideal de conciliação da livre iniciativa e a valorização do trabalho humano (ex.: Constituição brasileira);
- b) Pela garantia de que a atividade econômica esteja a serviço do interesse comum, situando tal interesse em termos de garantia, a todos, de uma existência condizente com a dignidade humana e presa à tarefa de elevar o nível de todas as camadas da população (ex.: Constituição da Baviera);
- c) Pela motivação calcada no tipo clássico de objetivo constante da própria definição de Economia, apresentada por A. Smith: realizar ‘o máximo de produção e de riqueza socialmente útil e estabelecer uma vida coletiva da qual resultem poder para o Estado e justiça entre os cidadãos’ (ex.: Constituição de Portugal);
- d) Pela substituição estrutural do regime, com a declaração de que a força dirigente da economia nacional é o poder do povo e que o povo trabalhador elimina os elementos capitalistas e constrói, sistematicamente, a ordem econômica socialista (ex.: Constituição da Hungria).

SOUZA (2002) identifica como objetivo principal da ordem econômica a justiça social, conciliando a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano.

Almejando a harmonização interpretativa e a aplicação eficaz para a excelência na gestão hídrica, é primordial a resolução do conflito induzido pelo domínio aos Estados de parte das águas (inclusive, toda a água subterrânea, conforme artigo 26, I da CF).

Neste sentido, o que quer a Constituição não é criar uma guerra pela autonomia e “soberania” dos estados sobre as águas, como se estas fossem de sua propriedade. Mas, sim, que fosse dividida a difícil tarefa de administra-las em prol do bem comum, mas com uma norma apenas, devido à natural interdependência do sistema de bacias hidrográficas.

4 O PLANEJAMENTO HÍDRICO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA O BEM COMUM

O ponto nefrálgico do conflito pelo uso dos recursos hídricos está na falta de um planejamento amplo, com diretrizes federais, determinando, sobretudo, uma situação de maior segurança jurídica para a atividade econômica e as atividades do poder público.

No que tange ao planejamento, SOUZA (2002, p. 126) explica que:

O texto de 1988 considerou o Planejamento de modo mais incisivo, apesar de apresenta-lo em meio a outras funções do Estado, mais ‘regulador’ do que regulamentador. Por isso mesmo merece tratamento em destaque, em virtude

dos próprios detalhes ali oferecidos. Justamente no art. 174 fica definida a função de planejamento do Estado enquanto ‘agente normativo e regulador da atividade econômica’. Em seguida, é feita remessa à lei, o que devemos entender como o comando de que à lei fica determinado que devam constar as ‘diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174, §1º).

São conhecidas as dificuldades técnicas do tratamento dos planos no sistema federalista brasileiro, especialmente diante da autonomia do Estado-Membro e do Município. Mas se o constituinte de 1998 manteve-se ausente do planejamento estadual, não se portou do mesmo modo com referência ao Município, pois tornou obrigatório o ‘plano diretor’ como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º). Nem se argumente tratar-se de tipo diferente de ‘Plano’, porque apesar de suas peculiaridades, terá de se conciliar com os demais, pois o espaço municipal constitui a base topográfica de qualquer deles.

A legislação recomendada poderá oferecer oportunidades de soluções para as peculiaridades do nosso Federalismo em regime democrático, o que constitui um convite ao jurista brasileiro para que demonstre sua capacidade.

Infelizmente, até a presente data, não houve sequer projeto de lei discutido, para cumprimento do preceito constitucional anunciado no §1º do artigo 174 da Constituição Federal. Assim, falam diretrizes para a harmonização de planos regionais e nacionais.

No entanto, esta lacuna aparente não pode ser a causa da instituição de uma sistemática de planejamento ineficiente, pautada na “guerra hídrica” entre entes federativos. Não há, conforme ensinamentos de BOBBIO (1999, p. 133), uma lacuna real quando há norma geral, quando há uma ideologia constitucionalmente adotada em que possamos nos basear para encontrar o caminho a ser percorrido para a resolução do caso específico. Nesse sentido, explica BOBBIO (1999, p. 133):

Não só nos parece impossível excluir as lacunas, em contraste com a teoria da norma geral exclusiva, mas ficou claro o conceito de lacuna: a lacuna se verifica não mais por falta de uma norma expressa pela regulamentação de um determinado caso, mas pela falta de um critério para a escolha de qual das duas regras gerais, a exclusiva ou a inclusiva, deva ser aplicada.

A falta de lei específica regulamentando a forma como será harmonizado o planejamento regional com o nacional não anula a exigência constitucional deste, nem deixa lacuna sobre as diretrizes que devem ser executadas. Em conformidade com o método sistêmico, empregado para a resolução de falsas antinomias, referentes à Constituição Econômica, por SOUZA (2002), verifica-se a consequente aplicação da necessidade de harmonização dos planos de bacia hidrográfica, por diretrizes da União, emanadas pelo CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para que a ideologia constitucionalmente adotada, referente à sustentabilidade) artigo 225 da CF, bem como do desenvolvimento econômico, erradicação das desigualdades regionais, dentre outros, seja atendida.

Neste íterim, há que se concluir que os planos nacionais devem ser considerados, tendo em vista suas diretrizes, nos planejamentos regionais e setoriais, bem como nos planos diretores municipais.

Para tanto, tratando-se de plano de bacia hidrográfica, é primordial que a realidade fática seja considerada, sendo confeccionado e implantado conforme as vocações locais e regionais. Não é razoável, sob pena de ferir princípios constitucionais como o desenvolvimento econômico sustentável, a erradicação das desigualdades sociais regionais, dentre outros, que seja conferido uso diverso da vocação real de cada região, como uso prioritário dos recursos hídricos.

Assim, há que sempre se valer, o planejador, da consideração da realidade fática nas diversas zonas da bacia hidrográfica, enfileirando usos prioritários, numa verdadeira confecção de zoneamento desta, para uso e ocupação do solo. Isto porque o uso que se dará ao solo terá direta relação com o uso possível (outorgável) da água.

Neste sentido, a realidade fática tem que ser modificada, como pressuposto básico para a resolução e prevenção de crises hídricas. O planejamento da bacia hidrográfica, de regiões hidrográficas e da União deve pautar-se por priorização de uso deste recurso em conformidade com a vocação de cada região. Dessa forma, estará prevenindo conflitos, uma vez que a disponibilidade hídrica da bacia será planejada de forma a atender o uso múltiplo (fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos), bem como integrando-se ao planejamento ambiental e econômico, cumprindo, assim, o princípio da eficiência, transcrito no artigo 37 da Constituição Federal.

Para tal implemento, faz-se necessário corrigir erros como o previsto na Resolução CNRH 145/2012, a qual revogou a Resolução CNRH 17/2000, retornando, como uma exigência na confecção de Planos de Recursos Hídricos, a prioridade de uso, assim como descrito na Lei federal 9.433/97, em seu artigo 7º, VIII.

Os Planos de bacia hidrográfica devem contemplar, além da previsão de programas, projetos e ações para o uso dos recursos arrecadados pela cobrança pelo uso da água, também diretrizes para outorga, especialmente no que tange à prioridades, as quais devem ser em conformidade com a realidade local.

Quanto ao fundamento da participação popular na gestão hídrica, há que se atentar para o fato da incapacidade estrutural, ainda existente, na execução desta importante tarefa, pela população brasileira. Os Conselhos e Comitês de Bacia Hidrográfica, embora teoricamente sejam espaços democráticos, na prática não acontece assim. A falta de preparação dos participantes, bem como a falta de um planejamento eficaz, no qual estes

podem se valer para conduzir suas ações, é responsável pelo fracasso do sistema. Neste sentido, já explicava FERREIRA FILHO (1974, p. 56):

A formação para a democracia tem, obviamente, como primeiro canal o da educação. Esta, o ensino com o objetivo de esclarecer, de há muito recebe a intervenção do Estado, que, hoje, mantém até escolas. Problema capital, porém, é o caráter e os limites dessa intervenção.

Certamente não deve o Estado monopolizar o ensino. Esse monopólio, ademais, contradiria o espírito de liberdade próprio à Democracia. Entretanto, o Estado tem o direito de impor os valores democráticos e de proibir o seu solapamento.

É dever e direito do Estado exigir que toda escola ensine a seus alunos as virtudes essenciais à vida democrática. Isso não significa apenas que exista uma disciplina nos currículos onde se ministre a chamada Educação Moral e Cívica. Reclama também que todo o ensino, portanto, que todas as disciplinas e todos os atos da vida escolar se orientem pelos valores democráticos.

Atualmente, pode-se comprovar a total falha na instituição da democracia, no que tange à participação popular na gestão hídrica, especialmente por ter lhe faltado a informação necessária para atuar de maneira efetiva, entendendo o que está realmente acontecendo. E esta falha fortalece os interesses de administradores públicos, frequentemente em aliança com interesses privados. A ignorância do povo é o fator que mais impede a efetiva democracia. Esta também é a posição de SOUZA JUNIOR (2004).

Reuniões de comitês e subcomitês de bacia hidrográfica, na sua maior parte, são discussões sem qualquer fundamento técnico e jurídico. A população brasileira não está capacitada para tal exercício. A própria outorga, que em Minas Gerais é analisada por uma câmara de outorgas dos comitês de bacia hidrográfica, a qual emite parecer quanto ao requerimento do empreendimento, o faz sem fundamentação baseada nas prioridades de uso, determinadas por lei, mas inexistentes em todos os planos de bacia. Assim, concede-se outorga ou nega-se a outorga sem qualquer trabalho de harmonização da questão hídrica com a questão econômica, de planejamento de uso do solo da bacia e de proteção ambiental. Cria, assim, diversos conflitos, os quais ficam, em sua maioria, sem solução.

Decorrente deste cenário de completo desrespeito à ideologia constitucionalmente adotada, tem-se como fruto a crise hídrica. E, como solução desta, cabe a formulação de um planejamento efetivo, que não retire, especialmente, a obrigatoriedade deste plano conter prioridades de outorga, não deixando para o administrador outorgante a total discricionariedade de conceder ou não o título de direito de uso, alterando, e muitas vezes contrariando, outros planos setoriais e/ou regionais que vislumbram a execução da ideologia constitucionalmente adotada.

5 CONCLUSÃO

A discussão acerca da crise hídrica não está relacionada à gestão partidária dos entes federativos em que ocorrem, mas precipuamente, da falta de cumprimento da ideologia constitucionalmente adotada.

A teoria da constituição econômica permite-nos visualizar formas de harmonização de interesses públicos e privados para a consecução do bem comum. Para tanto, faz-se necessária a interpretação sistêmica, e não tópica, do ordenamento jurídico. Visualizá-lo como um sistema único auxilia na resolução de aparentes conflitos normativos, principiológicos, bem como na determinação de falhas na condução das políticas públicas.

Assim, ao tratar a crise hídrica, fica evidente a falta de um planejamento eficaz, o qual se resume, atualmente, em programas, projetos e ações para determinar prioridades de gastos dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água. Em momento algum se fala em prioridades de usos da água, tendo em vista a harmonia com outros planos estratégicos, setoriais e regionais. Falha, assim, ao não buscar a interpretação sistêmica das normas sobre como deve ser realizado o planejamento hídrico, vez que este se interage, necessariamente, com outros fatores.

Da mesma forma, a participação popular não pode ser “para inglês ver”, assim como se fazia na época das relações comerciais do império do Brasil com a Inglaterra, tendo uma lei que já previa a proibição de tráfico de escravos e de sua utilização, mas que só existia no papel, sem qualquer efetividade prática.

Assim, infelizmente, é a nossa realidade no que tange à participação democrática na gestão hídrica. Primeiramente, pela falta de formação técnica e jurídica daqueles que se interessam pelo assunto, segundo, devido à falta de um planejamento com prioridade de outorgas e sistema eficaz de monitoramento da qualidade e quantidade hídrica, retroalimentando a sistemática de resolução acerca dos pedidos de outorga. E, por fim, pela falta de um procedimento pelo qual esta participação deve se dar, restando uma democracia formal e não substancial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, 10 ed. Brasília, UnB, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In. Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

COUTO, Marco Lopes. Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de São Paulo: o respeito às autonomias dos entes da federação e a nova gestão econômica e ambiental do território. In; Recursos Hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais, vol. 1. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (coord). São Paulo: Alínea, 2007, p. 109-126)

CUNHA, Eldis Camargo Neves da. A Gestão de Recursos Hídricos no Brasil e a formação do conceito jurídico de vazão ecológica. In; Recursos Hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais, vol. 1. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (coord). São Paulo: Alínea, 2007, p. 57-70.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia Possível. São Paulo: Saraiva, 1972.

MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Pereira. Indicadores Ambientais e Recursos Hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a Partir da Experiência Francesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

POMPEU, Cid Tomanik. Direito de Água no Brasil. São Paulo: RT, 2006.

SOUZA, Washigton Peluso Albitio de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

SOUZA JÚNIOR, Wilson Cabral. Gestão das Águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios. São Paulo: Peirópolis, 2004.

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

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Água: Bem privado, bem público ou bem difuso; Implicações jurídicas, econômico-financeiras ou socioambientais. In: Recursos Hídricos:

aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais, vol. 1. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (coord). São Paulo: Alínea, 2007, p. 37-56.