

# A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA FRENTE À PROBLEMÁTICA DA ÁGUA

*Vivian Bittencourt*

Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Graduada em Direito pela Universidade Regional de Blumenau – FURB. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Processual Penal pelo Instituto Catarinense de Pós Graduação – ICPG. Pós-graduada em Educação à Distância: Gestão e tutoria pela Pós-EAD Uniasselvi. Advogada. E-mail: <vivi\_bit@hotmail.com>.

*Diego Emmanoel Serafim Pereira*

Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brusque – UNIFEBE e pós-graduado em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau Advogado. E-mail: <diego1801@terra.com.br>.

## RESUMO

A água é um recurso natural essencial à vida do ser humano e de todo o planeta, sendo confirmada a sua finitude. Diante desta constatação, é necessária uma nova postura da Sociedade frente à problemática da escassez da água, já sentida em algumas partes do mundo e até mesmo do país. Assim, a legislação, no mesmo sentido, trouxe normas e dispositivos no sentido de garantir, tanto o acesso do ser humano à água potável e gratuita, de forma a garantir a sua sobrevivência, como a proteção a este recurso natural que já não se percebe “inesgotável. Assim, observa-se uma gama de normas que trazem orientações, obrigações e penalidades que envolvem o uso, a proteção e a preservação das nossas águas, para efetivar o art. 225 da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Água. Recursos naturais. Sustentabilidade. Meio ambiente. Constituição Federal.

## 1. INTRODUÇÃO

Não faz muito tempo, acreditávamos que a água, assim como diversos outros recursos naturais essenciais à sobrevivência de qualquer espécie do planeta, era inesgotável, infinita.

Considerando, porém, o caminho tomado por nossa sociedade, e a triste constatação de que estamos sujeitos às consequências da degradação ambiental praticada ao longo da história da humanidade, torna-se necessária a observação do meio ambiente sob outra ótica, ou seja, sob a ótica da proteção e da recuperação, e especialmente, da sustentabilidade.

Podemos afirmar que atualmente, há uma crise ambiental mundial, onde é possível perceber o limite do aproveitamento dos recursos naturais do planeta, e passamos a sofrer limitações nunca antes imaginadas, fazendo-nos refletir e repensar nossa conduta perante o meio ambiente, visando nossa própria sobrevivência e preservação da espécie.

É essencial o envolvimento de toda a comunidade no sentido de discutir e decidir questões relacionadas à problemática ambiental, tanto na análise de causas, como na busca constante por soluções e alternativas na tentativa de superar as consequências da degradação ambiental causada até então, e principalmente para a partir deste momento, usar dos recursos naturais disponíveis,

de forma que possamos preservá-los, reaproveitá-los e garantir a harmonia entre esta disponibilidade e o seu uso moderado e sustentável.

Analisando sob o ponto de vista histórico, observamos que o agravamento da degradação ambiental mundial deu-se após a Revolução Industrial. O que ocorreu foi um desenfreado crescimento econômico, com a consequente melhoria da qualidade de vida, que resultou tanto no aumento da natalidade como no constante investimento em novas técnicas industriais de produção no intuito de aumentar a cada dia a demanda e a lucratividade. No entanto, ao lado do crescimento econômico estrondoso, caminhava a ilimitada utilização e esgotamento dos recursos naturais disponíveis, bem como o aumento da poluição em todos os seus aspectos.

Assim, iludidos e admirados pela melhoria das condições de vida e pela ambição do “ter, produzir e lucrar cada vez mais”, os homens acabaram ignorando a necessidade de elaborar e estabelecer um controle e planejamento de suas ações, causando resultados desastrosos que comecem a atingir tanto a nossa saúde diretamente, como através da própria qualidade de vida.

Nos últimos anos, foram pactuados por diversas nações inúmeros acordos que intencionam um compromisso mundial com a questão ambiental, mas que, no entanto, não estão sendo suficientes, tanto pela falta de comprometimento de alguns com a causa assumida, como pela própria lentidão deste processo frente à rapidez com que o meio ambiente é agredido, o que é confirmado por dados técnicos, científicos, e pela nossa própria constatação empírica.

Muito do que antes podia ser visto como opção de esporte e lazer, hoje são águas poluídas, parques destruídos e áreas totalmente tomadas pelo cimento e por uma urbanização desenfreada e sem planejamento.

É hora de mudar o entendimento de que a natureza é uma fonte inesgotável de recursos, energia e matéria prima e principalmente de que é um recipiente de lixo e rejeitos da produção industrial.

Apesar dos problemas pelos quais estamos passando, percebemos que no Brasil, mesmo diante das dificuldades econômicas e da busca incessante por um lugar entre os países mais desenvolvidos do mundo, vemos que é crescente a preocupação da sociedade e as manifestações de apoio à defesa e preservação do meio ambiente,

destacando não apenas as organizações não governamentais, como a própria legislação nacional.

Mesmo com algumas leis anteriores, é de suma importância destacar a Carta Magna de 1988, que consagrou o direito ao meio ambiente como constitucional, estabelecendo em seu art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Partindo desta abordagem inicial, passamos a destacar um dos pontos específicos da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais que ameaçam toda forma de vida e o próprio planeta: a falta e a poluição da água.

Com o passar dos anos, com o avanço da industrialização e da tecnologia, e diante desta nova perspectiva ambiental que se pretende e sutilmente se firma em nossa sociedade, não se vê possível tratar o uso da água com as mesmas concepções de até então.

Trata-se de um recurso essencial à vida, mas que ao contrário do que se acreditava, é finito, e mostra isso a cada dia que passa em diversas partes do mundo, onde a escassez está maltratando o ser humano, os animais e até mesmo o solo, sendo imprescindível a sua preservação e proteção nas suas mais diversas possibilidades, notadamente a legal, através de uma legislação clara e efetiva tanto a nível mundial, como inicialmente local, além da inquestionável necessidade de uma consciência ambiental, que nos fará compreender e agir de modo a efetivar o direito estabelecido no art. 225 da Constituição Federal.

Assim, é interessante, num primeiro momento, discorrer sobre o conceito de água e a sua caracterização como recurso natural, além de abordar a sua essencialidade à vida e a constatação da sua finitude. Num segundo momento, faz-se uma abordagem em relação à necessidade de uma nova postura diante da problemática da escassez da água, o que é imprescindível para que mudemos o cenário lamentável em que nos encontramos e que, presume-se que piore a cada dia, devendo, portanto, esta nova postura, adequar-se ao ideal de sustentabilidade para que garanta o acesso à água não apenas aos presentes, mas futuras gerações. Num terceiro momento, inicia-se o olhar para a água como um direito do ser humano, devendo ser potável e gratuita, com

o fim de garantir a sobrevivência. A partir daí, faz-se uma abordagem específica sobre a evolução legislativa da proteção à água no Brasil. Com a análise deste rol legislativo, há a possibilidade de analisarmos sob nossas próprias opiniões, o que já foi feito e o que ainda falta fazer para garantir a proteção desse bem tão valioso e essencial ao planeta, respeitando e resguardando o direito à água não apenas para nossa geração, mas também para as que estão por vir. Tal análise faz-se de suma importância quando constatamos que cabe a nós, como sociedade em geral e ainda, como comunidade mundial, criar meios, especialmente normativos, que administrem, limitem e protejam o uso da água, este recurso natural essencial à vida e tão frágil às agressões do homem.

## 2. A ÁGUA – UM RECURSO NATURAL

Mesmo que imaginemos a mais antiga comunidade humana, sem dúvida alguma conseguiremos relacionar o seu modo de vida com a água.

A água é conceituada por Celso Fiorillo<sup>1</sup> de forma clara e completa da seguinte forma:

A água é uma substância formada por duas moléculas de hidrogênio e uma de oxigênio (H<sub>2</sub>O). Existe na biosfera na forma líquida (salgada e doce), sólida (doce) e de vapor (doce). A sua forma líquida (mares, rios, lagos e igarapés) constitui cerca de 97,72% da encontrada na biosfera, sendo que, destes, 97% é salgada e 0,72% é doce, sendo que dos 0,72% somente 0,014% referem-se à água doce superficial. No estado sólido (gelo e calotas polares), encontra-se o percentual de 2,25% na biosfera. No estado gasoso é encontrada na percentagem de 0,03% na biosfera. É essencial à vida porque sem ela não existe respiração, reprodução, fotossíntese, quimiossíntese, habitats e nichos ecológicos para a maioria das espécies existentes. A sua ausência ou contaminação implica forma de poluição cujas consequências não são outras senão degradar diretamente a própria vida.

Com base nestes dados, percebemos que do total de água no mundo, apenas uma pequena fração pode ser consumida, e desta forma, considerando a pequena quantidade de água doce no

1 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; e RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*, 2. Ed. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 286.

mundo, e o aumento cada vez mais acelerado da população, na mesma proporção da poluição das águas, resta clara a necessidade de conscientização no sentido de preservar e recuperar o pouco que nos resta.

A água é um líquido precioso, porque, além disso, faz parte dos mais simples e pequenos movimentos do nosso corpo e organismo, o que se pode ver até mesmo no piscar dos olhos. Ademais, nosso corpo é basicamente composto por água, representando de 40 a 80% do peso total de uma pessoa adulta<sup>2</sup>, sendo notório que para que tenhamos um bom funcionamento de nossas funções orgânicas a água é essencial, devendo haver equilíbrio entre a água que perdemos com a quantidade que repomos.

Há quem, atualmente, diante da constatação de escassez da água, a conceitue sob o ponto de vista econômico, como o jurista Yahn Filho, que entende a água como “um recurso natural de valor econômico, indispensável para a sobrevivência do homem e o equilíbrio do ecossistema, além de ser fonte primária de geração de energia elétrica”<sup>3</sup>.

Independente da dimensão em que a água é conceituada é incontroversa a sua caracterização como recurso natural essencial à vida, o que deve ser especialmente destacado quando da sua análise frente à problemática ambiental a ser enfrentada.

Apesar da afirmação óbvia e inquestionável de que a água é um elemento indispensável a toda e qualquer forma de vida, ainda se percebe que há indiferença e descaso quanto à necessidade de sua preservação por uma grande parcela da comunidade mundial.

Ainda é possível observar desperdício e desrespeito aos nossos recursos hídricos, o que certamente agravará a crise que está iniciando diante da escassez da água, o que pode ser confirmado pela pesquisa realizada pela professora Rosana Bertucci, que enfaticamente afirma que:

[...] a VIDA no PLANETA TERRA depende da **ÁGUA DOCE**, sendo que sua existência só é conhecida em nosso Planeta, da forma em que se

2 BERTUCCI, Rosana. *Águas doces: bacias hidrográficas como unidade de gestão*. Monografia apresentada no 2º Semestre de 1995 – Curso Mestrado/PUCSP, p. 4.

3 YAHN FILHO, Armando Gallo. *Aspectos jurídico-ambientais da utilização dos cursos d’água internacionais*. Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.academia.edu/2181347/Aspectos\\_juridico-ambientais\\_da\\_utilizacao\\_dos\\_cursos\\_dagua\\_internacionais](http://www.academia.edu/2181347/Aspectos_juridico-ambientais_da_utilizacao_dos_cursos_dagua_internacionais)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

apresenta nos seus três estados básicos – sólido, líquido e gasoso. Vale dizer que sua importância está relacionada diretamente com sua função de excepcional solvente que carrega os nutrientes essenciais à vida. E o nosso uso da **água** está criando uma crise em grande parte do mundo, pois os níveis atuais de uso da **água doce** não poderão ser mantidos se a população humana atingir 10 bilhões em 2050.<sup>4</sup>

Não é estranho comentarmos que ao invés de Terra, nosso planeta deveria se chamar Água, afinal, 71% da superfície global da Terra está coberta por oceanos de água salgada, sendo que o restante consiste em continentes e ilhas, que também contêm inúmeros lagos e outros corpos d'água<sup>5</sup>.

Desta forma, a água é essencial a qualquer tipo de vida ou atividade no planeta, e o que se observa porém, é que não apenas a qualidade da água doce está ameaçada, mas também a qualidade das águas salgadas, sendo necessária a tutela imediata e global deste bem tão valioso e imprescindível para nossa sobrevivência, passando a água a ser considerada direito à vida.<sup>6</sup>

## 2. NECESSIDADE DE UMA NOVA POSTURA DIANTE DA PROBLEMATICA DA ESCASSEZ DA ÁGUA

É de suma importância que haja uma reflexão global a respeito da nossa postura em relação ao tratamento dado à água atualmente.

Não há como voltar no tempo e desfazer os males causados e os incontáveis erros cometidos em detrimento da natureza. No entanto, é possível e imperioso que se proceda de forma diferente daqui por diante para que possamos minimizar no que for possível os males causados até então e principalmente para que possamos garantir a qualidade da nossa água, e conseqüentemente das nossas condições de vida, não sendo exagero falar inclusive, da nossa própria sobrevivência.

Fazendo uma análise sobre a maneira que usamos nossa água, vale destacar, que grande

4 BERTUCCI, Rosana. *Águas Doces: bacias hidrográficas como unidade de gestão*, cit., p. 3.

5 Informação obtida através do site: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Terra#Hidrosfera>>.

6 PETRELLA, Riccardo. *Encontro das águas* Conferência realizada no dia 06.12.2000. Disponível em: <<http://sosriosdobrasil.blogspot.com.br/2010/03/ricardo-petrella-fala-ao-instituto.html>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

parte da água doce é utilizada na agricultura, por exemplo, como mostra a pesquisa feita pela professora Rosana Bertucci:

Na maioria dos países, a agricultura irrigada é o principal consumidor, responsável por aproximadamente 70% da retirada de **água** do mundo. Ela fornece um terço do alimento mundial, porém menos de 40% da **água** suprida através de irrigação contribui para o crescimento das culturas, sendo o restante perdido. A produtividade e a diversidade dos ecossistemas da **água doce** estão ameaçados pela poluição agrícola, urbana e industrial. A medida que crescem as populações, a sustentabilidade do uso humano da **água** depende fundamentalmente da adaptação das pessoas do ciclo da **água**.<sup>7</sup>

Além disso, deve-se destacar inclusive, que outra boa parte da água doce do mundo é utilizada na indústria, sobrando uma pequena parcela para ser consumida como água potável. Ainda assim, essa pequena parcela é vista pela maioria como “água em abundância”, quando na verdade esta já não é mais a nossa realidade.

Isso porque, a água considerada potável é, muitas vezes, de péssima qualidade, podendo causar doenças e inclusive interferindo nas taxas de mortalidade, sem contar a parte da população que sequer tem água potável, ainda que de má qualidade.

É preciso, além da análise quantitativa, uma análise qualitativa da água para se ter ideia das péssimas conseqüências que estão por vir (que gradativamente já estamos sofrendo) caso não sejam tomadas providências imediatas para controlar o uso da água no sentido de transformá-lo em um uso consciente e sustentável.

O fato é que, o nítido e acelerado aumento da população e o desenvolvimento industrial e tecnológico têm trazido graves prejuízos ambientais, principalmente relacionados à água, tanto através de esgotos domésticos, como de escoamentos industriais e da chuva das áreas urbanas e das águas de retorno de irrigação, que por vezes se mistura ao lixo e polui de forma generalizada e alarmante, sem contar ainda a poluição causada por acidentes ecológicos, que podem ser gigantescos e atingir diversas comunidades e localidades ao mesmo tempo.

Percebemos que, quando falamos de poluição das águas, esta poluição varia de acordo com o tipo de água atingida. Quando constatamos

7 BERTUCCI, Rosana. *Águas Doces: bacias hidrográficas como unidade de gestão*, cit., p. 3-4.

a poluição de um rio, por exemplo, geralmente podemos relacioná-la à contaminação das águas deste rio pelo despejo de substâncias tóxicas e resíduos de indústrias, ou até mesmo pelo esgoto doméstico de uma urbanização sem planejamento e controle.

Tal fato acontece em diversas proporções, chegando a casos graves no mundo em que a contaminação de um rio causa a morte de seres humanos que por ventura tenham contato com a água ou se alimentam com animais marinhos contaminados. E neste ponto percebemos que apesar do nosso destaque ter sido apenas aos males causados ao ser humano, há toda uma fauna e flora atingida da mesma forma.

Como consequência desta contaminação dos rios, ainda que não causassem a morte diretamente, é responsável pela proliferação de incontroláveis doenças como tifo, tuberculose, hepatite, cólera, esquistossomose, dentre inúmeras outras.

Até mesmo certos fertilizantes e adubos utilizados na lavoura causam males às águas dos rios, na medida em que são levados até eles pelas enxurradas.

Sendo assim, o que se percebe é que, mesmo que o poder público procure tomar medidas que possam reverter esta situação, não há como pensar que tal posição por parte do poder público será suficiente.

Mesmo que considerado por muitos como otimismo exagerado, o fato é que a mudança se fará pela postura adotada por cada indivíduo, tendo em vista que a despoluição e a preservação é complexa demais para depender apenas de um dos agentes causadores, sendo possível sim a preservação e alteração do quadro de poluição das águas, desde que esta postura de preservação e proteção parta das mais simples atitudes, que somadas ao todo, certamente causarão grande e positivo efeito.

Vemos que em muitas situações o problema mais grave não chega a ser a falta da água, e sim a sua má utilização e manutenção. É o que se vê na pesquisa realizada por Vladimir Passos de Freitas:

O Brasil, nos últimos anos, vem tomando consciência do problema. Afinal, um povo que possui os maiores rios do mundo tem dificuldade em imaginar que pode ficar sem água. Mas, apesar de termos cerca de 13,7% da água doce disponível no mundo, a verdade é que os problemas vêm se agravando. No Nordeste a falta de água é crônica. No Sudeste ela é abundante, porém de má qualidade. A invasão de áreas de manan-

ciais hídricos pela população carente é um dos problemas de São Paulo. Os dejetos industriais lançados ao rio Paraíba do Sul tornam precária a água que abastece o Rio de Janeiro e outras cidades. Falta água para irrigar os arrozais do Rio Grande do Sul.<sup>8</sup>

Não bastasse nossos rios, os mares também são alvos constantes da poluição, seja pelo derramamento de petróleo, seja devido aos acidentes com oleodutos, dentre outros. O fato é que, não raro, somos surpreendidos por acidentes ecológicos gigantescos envolvendo a poluição do mar, que afeta diretamente a vida marinha, causando a poluição das praias e encostas, e graves consequências para a localidade.

Vale ressaltar, que a poluição do mar também é causada por indústrias que assim como nos rios, despejam seus detritos no mar, colaborando para a poluição não apenas do mar, mas também das praias e da vida marinha como um todo. É fácil perceber que nas cidades onde há maior desenvolvimento industrial e falta de controle populacional e de urbanização, o estado das condições de vida marinha é caótico.

Diante da constatação das constantes agressões causadas à vida marinha, várias foram as Convenções e Tratados Internacionais editados no sentido de controlar a poluição do mar, inclusive no Brasil, que vem, aos poucos, adaptando a legislação para uma maior proteção às nossas águas como um todo. Exemplos desses acordos são a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969; a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 1973, alterada pelo protocolo de 1978, concluído em Londres, em 1978 e emendas; a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, de 1990, todas estas ratificadas pelo Brasil<sup>9</sup>, e ainda, o Tratado de Cooperação Amazônica, Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para fins distintos da Navegação de 1997<sup>10</sup>, dentre outras.

8 FREITAS, Vladimir Passos de. *Águas: Aspectos jurídicos e ambientais*, Curitiba: Juruá, 2000, p. 18.

9 SANTOS, Fabiano Pereira dos. *Meio ambiente e poluição*. Disponível em: <[www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)>. Acesso em: 09 set. 2013.

10 SILVA, Solange Teles. *Proteção Internacional das águas continentais: a caminho de uma gestão solidária das águas*. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/solange\\_teles\\_da\\_silva.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/solange_teles_da_silva.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2013.

Por sermos um país que foi duramente explorado desde que descoberto, temos que mudar a crença tradicional na exploração em busca da riqueza material e do dinheiro, quando na verdade o bem maior que possuímos é justamente aquilo que estamos destruindo.

Lembramos que falta conscientização ao povo brasileiro sobre o preservar; vivemos como que impregnados por uma maldição hereditária: não somos um país fruto de uma colonização, mas de uma exploração desenfreada. Nos dias atuais, muitos de nós – brasileiros – vivem ainda somente da exploração, como garimpeiros que destroem a fauna, a flora e, principalmente, os cursos d'água na exploração de um mineral de grande valor. Não percebem que, ao se buscar riqueza material, está sendo destruído um patrimônio ambiental de valor inestimável, que poderá custar a própria vida.<sup>11</sup>

Assim, diante deste entendimento que aos poucos está sendo disseminado e aceito pela sociedade, é de suma importância compreender que se nos é garantido, como bem maior, a VIDA, e que para que esta seja garantida, há a necessidade de um bem natural e essencial à ela, que é a ÁGUA, passa-se a concluir que a água deve ser garantida a todo e qualquer ser humano, sob pena de estar-lhe negando o direito à vida.

Desta forma, devemos mudar nossa postura diante da problemática apresentada sobre as condições da nossa água e da sua essencialidade para nossa sobrevivência, considerando ainda, que nossa legislação está de igual forma se adequando para efetivar esta necessária proteção e preservação.

### 3. DIREITO À ÁGUA POTÁVEL E GRATUITA

Analisando os nossos direitos fundamentais, é possível concluir que, se um dos direitos fundamentais do ser humano é o direito à vida, e se para a preservação da vida é essencial a água, então, tem-se que, a partir deste entendimento, o ser humano tem direito de consumir ou até mesmo utilizar a água para suas necessidades básicas e fundamentais.

11 SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*, 1 ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 42-43.

Assim, negar água a qualquer ser humano, é como negar-lhe o direito à vida e até mesmo condená-lo à morte, sendo a água elemento intrínseco à sobrevivência do homem e tendo sua relação com ele muito antes da existência do próprio direito<sup>12</sup>.

É possível perceber que já há conflitos internacionais causados pela luta em busca do acesso à água, sendo que um dos setores do Direito Transnacional que mais se destaca e se desenvolve é o relacionado à questão ambiental, fazendo forte pressão aos Estados Nacionais, no sentido de que cumpram com seus compromissos assumidos perante o mundo, colaborando com o ideal de sustentabilidade alcançado nas diversas reuniões mundiais em prol da preservação do planeta.

No direito brasileiro, o direito à água em pequena quantidade é gratuito, conforme prevê a Lei 9.433/97, seguindo a orientação da Constituição Federal de 1988.

O que a lei pretende transmitir, é o entendimento de que a água é necessária para suprir as necessidades básicas e à proteção dos ecossistemas, devendo nestes casos, ser prioritária, sendo que a partir daí a água deve ser paga através de tarifas adequadas, ou seja, primeiro se garante a água para as necessidades básicas, para depois poder se cobrar pelo uso da água, concluindo, portanto, pela gratuidade da água para seus fins essenciais.

O uso gratuito é para a água de beber e para o uso na alimentação e na higiene pessoal. Antes de cogitar-se sobre se o usuário é carente ou de baixa renda, deve-se ver nesse fornecimento de água uma atividade social obrigatória, através da ação do Poder Público.<sup>13</sup>

Não basta, no entanto, garantir o acesso mínimo à água, quando esta água não tem a menor possibilidade de consumo, sendo imprescindível que se garanta o acesso à água potável.

Para isso, a Portaria 1.469 de 29/12/2000 do Ministério da Saúde, define em seu art. 4º a água potável como sendo “água para consumo humano cujos parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radioativos atendam ao padrão de potabilidade e que não ofereça riscos à saúde.”<sup>14</sup>

12 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos Hídricos – Direito Brasileiro e Internacional*, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 14.

13 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos – direito brasileiro e internacional*, cit., p. 15.

14 Portaria 1469/2000. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria\\_1469.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_1469.pdf)>.

Além disso, a mesma Portaria 1469 ainda frisa em seu art. 2º, que “toda a água destinada ao consumo humano deve obedecer ao padrão de potabilidade e está sujeita à vigilância da qualidade da água.” Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado aborda em sua obra a responsabilidade do poder público em garantir água potável à população, onde frisa que:

A União, os Estados e os Municípios estão obrigados a seguir os parâmetros da mencionada portaria e a adotar as medidas necessárias para isso. A distribuição de água potável no Brasil é o ato administrativo vinculado, excluindo a discricionariedade.<sup>15</sup>

Não há dúvidas, portanto, de que a questão que envolve o acesso à água potável e gratuita a qualquer indivíduo no Brasil, não se refere tão somente ao direito à água especificamente, mas vai muito além disso, estando diretamente relacionado ao direito à própria vida, sendo essencial para ela, e ainda, ao princípio da dignidade humana, tendo em vista ser essencial uma água de qualidade (potável) para que se possa manter uma boa qualidade de vida e bem estar.

#### 4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA PROTEÇÃO À ÁGUA NO BRASIL

É incontestável a essencialidade da água, não apenas para o ser humano, mas para a própria vida do planeta, tendo sido abordada até então a obrigatoriedade de se garantir ao ser humano o acesso à água de forma gratuita e potável, no sentido de garantir a sua própria sobrevivência.

É importante, por outro lado, fazer uma análise e uma pesquisa a respeito de quais medidas existem, e neste ponto falamos especificamente do âmbito legal nacional, no sentido de proteger a própria água, pois de nada adianta garantir ao homem um bem que de repente pode passar a não existir nas condições exigidas para o seu consumo.

A preocupação com a proteção das águas, ainda que discreta, já remonta a séculos passados, ainda na colonização.

Olhando, porém, a história constitucional brasileira, é possível observar que as Constituições de 1824 e 1891 não fazem qualquer abordagem sobre a água no sentido de proteção, mas tão

<sup>15</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos – direito brasileiro e internacional*, cit., p. 16.

somente de domínio e competência para legislar. Já na Constituição de 1934 se observa disposição sobre uma atividade governamental ordenada para a utilização de recursos hídricos, devido à seca do Norte. A Constituição de 1937 não sofreu alterações, mas a Constituição de 1946, por outro lado, expandiu a competência da União, que não era mais apenas quanto à seca do Norte, passando também a “organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações. A Constituição de 1967 inclui que quanto à calamidade, cabia à União “organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações”, e ainda, “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento”. Quanto à Constituição de 1969 nada foi alterado.<sup>16</sup>

O Código Civil de 1916, trazia em seu corpo um campo específico para tratar sobre “Águas”, onde pretendia que o mal causado por um proprietário não prejudicasse as águas do prédio vizinho. O que se observa é que até aí, é mais forte a proteção da propriedade do que da qualidade da água em si. No entanto, ao menos já se percebe certa atenção ao cuidado com a água.<sup>17</sup>

Logo em seguida, em 1934, surge o Código de Águas, que passou a tratar sobre a poluição dos recursos hídricos, e ainda, o Código Penal de 1945, (época em que os rios tinham águas límpidas e facilmente consideradas potáveis) que estabeleceu em seus arts. 270 e 271 a tipificação da conduta de envenenamento, corrupção ou poluição da água potável. Nesse sentido, Luciana Cordeiro De Souza traz de forma sucinta e objetiva, um breve histórico de atos legislativos que faziam menção à proteção das águas, dos quais podemos citar:

- O Código Nacional de Saúde (Decreto 4.9974/61) regulamentou a Lei 2.312/54, arts. 37-39 que protegia os recursos hídricos.
- O Decreto 50.877/61 disciplinou o lançamento de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, domiciliares ou industriais na água, impondo seu tratamento para evitar a poluição das águas.
- A Lei 4.089/64 e seu Decreto 1.487/62 atribuiu competência ao Departamento Nacional de Obras e Saneamento, para controlar a poluição das águas em âmbito federal.
- A Lei 4.132/62, criada para fins de desapropriação, considerou de interesse social a preservação de cursos d’água e seus mananciais.

<sup>16</sup> SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*, cit., p. 78.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>.

- O Código Florestal – Lei 4.771/65, art. 2º, tutelou indiretamente as águas ao proteger a floresta permanente. As alíneas a, b e c do referido artigo visam proteger as águas.

- O Dec.-lei 221/67, que instituiu o Código de Pesca, trouxe em seu art. 37, a primeira proibição de lançamento nas águas, de forma a torná-las poluídas, de efluentes das redes de esgoto e dos resíduos industriais líquidos e sólidos. O §1º do mesmo artigo, trazia ainda, o primeiro conceito legal de poluição da água, considerando-a como: “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas das águas, que possa constituir prejuízo, direta ou indiretamente, à fauna e à flora aquática”.

- O Decreto 227/67 institui o Código de Mineração que impõe ao titular da concessão de lavra, as obrigações de evitar a poluição da água que possa resultar dos trabalhos de mineração (art.47, XII), imputando aos infratores penalidades administrativas que podem chegar a caducidade da autorização de pesquisa ou concessão de lavra. Importante ressaltar que, nos trabalhos de mineração, em caso de dano ao meio ambiente, está ainda prevista, pelo art. 18 da Lei 7.805/89, a suspensão temporária.

- O Decreto 5.357/67 proíbe o lançamento de detritos ou óleos, por parte de embarcações ou terminais de qualquer natureza, nas águas que se encontrem dentro de um raio de 6 milhas marítimas do litoral brasileiro.

- O Decreto 70.030/73 criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente, hoje o Ministério do Meio Ambiente e registrou a necessidade da reformulação do tratamento dos recursos hídricos e da poluição dos mesmos. Em 1976, a SEMA estabeleceu padrões de qualidade ambiental.

- A poluição das águas pelo óleo, causada por navios, está ainda sujeita ÀS MEDIDAS PUNITIVAS PREVISTAS NO Decreto 83.540, de 04/06/1979, que regulamenta a aplicação da Conservação Internacional sobre Responsabilidade Civil e Danos Causados por Poluição por Óleo.<sup>18</sup>

Na história mais recente, decisiva foi a participação do Brasil na Conferência de Estocolmo em 1972, onde se comprometeu com a defesa do meio ambiente em conjunto com o resto do globo, tendo, anos depois, criado a PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e em seguida, garantido na Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, estabelecendo várias regras para tanto.

<sup>18</sup> SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*, cit., p. 79-81.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi criada em 1981, objetivando estabelecer padrões que possibilitem o desenvolvimento sustentável, alcançando assim uma melhor qualidade de vida para o ser humano, usando para tanto, mecanismos e instrumentos com o fim de proteger o meio ambiente. Dentre esses mecanismos, foi criado o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente). No art. 9º da referida lei, podemos conhecer os instrumentos fixados por ela, como o estabelecimento de padrões, o zoneamento, a avaliação de impacto ambiental, licenciamento e relatórios de qualidade ambiental, e muitos outros. A PNMA traz como princípios não só a proteção do meio ambiente, como também a sua recuperação e inclusive a educação ambiental de alunos e da própria comunidade para capacitá-los ao cuidado com o meio ambiente.

A Constituição de 1988, aliás, trouxe o meio ambiente como cláusula pétrea, e estabeleceu a responsabilidade do poluidor, no âmbito penal, civil e administrativo, abarcando neste ponto, de forma ampla, a água.

Posteriormente, a Lei 9.433/97, Política Nacional de Recursos Hídricos traz regras sobre um novo gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos, cujo procedimento colaborará diretamente para a melhoria ambiental do Municípios na região gerenciada.

Outra lei que merece destaque é a Lei 9.605/98, que introduz a criminalização de ações lesivas ao meio ambiente, com o estabelecimento de sanções penais e administrativas.

A lei 9.966/00<sup>19</sup> dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e a Lei 9.984/00<sup>20</sup> cria a Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Mais do que uma cobradora do uso da água, Souza entende que a Agência Nacional de Águas “é uma forma moderna e inteligente de enfrentar os problemas e se preparar para um futuro melhor”, porque, segundo ela, a Ana é “o meio pelo qual o governo vai implementar sua política na-

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9966.htm)>.

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>.

cional de recursos hídricos, ou seja, constitui-se no instrumento de supervisão, controle, avaliação, fiscalização dos recursos hídricos.”<sup>21</sup>

A Lei 10.406/2002, do Código Civil, mantém o espaço reservado às “águas”, ainda no que diz respeito ao direito de vizinhança, no entanto, no que diz respeito ao direito de propriedade, traz no seu art. 1228, § 1º o dispositivo que estabelece que “o direito de propriedade deve ser exercido de modo que sejam preservados, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”<sup>22</sup>

Assim, se vê que, em relação ao Código Civil, a ideia de proteção da água está mais atrelada ao ideal de proteção da propriedade em si, do que à proteção das águas como um bem comum. Mesmo assim, traz a possibilidade de fiscalização do uso da propriedade para que seja utilizada de forma a não poluir a água e o ar.

O que se percebe, ao longo da história da legislação brasileira, no que diz respeito à proteção da água, é que caminhamos a passos lentos até então, cuja lentidão pode ser atribuída à “abundância” percebida pela sociedade nacional, ou seja, os brasileiros ainda não sofrem de forma definitiva com a escassez da água como alguns países da Europa, por exemplo, e por outro lado, tal lentidão também se atribui à falta de conscientização e educação ambiental, cujo desenvolvimento está se desencadeando de forma gradativa, através de organizações não governamentais e até mesmo por iniciativas do poder público, que deve passar a entender que investimentos em sustentabilidade e preservação do meio ambiente nos poupará futuramente de extremos prejuízos e privações que poderão custar a nossa própria vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da constatação de que a água é um recurso natural essencial à vida do ser humano e do próprio planeta, e ainda, de que já não é inesgotável e infinito, percebemos que é necessário o fortalecimento de mecanismos tanto administrativos, como jurídicos, legislativos, morais, políticos, econômicos e sociais voltados à conscientiza-

21 SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*, cit., p. 83.

22 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>.

ção sobre a imprescindibilidade da conservação e proteção das condições do meio ambiente, sendo esta, a única alternativa para assegurar a nossa própria sobrevivência.

É patente, atualmente, a necessidade de equilibrar o desenvolvimento econômico (por vezes extremamente degradante e inconsequente com as questões ambientais) e o uso e aproveitamento dos recursos naturais, para proporcionar não apenas o máximo de bem estar ao ser humano, como a vida do planeta.

Ainda que se veja como óbvia esta necessidade de adequação de conduta e mudança de postura frente ao problema da falta de água, mesmo com a crescente consciência ecológica, que ainda muito tem a se desenvolver, e que tem contribuído para a mudança de alguns hábitos já percebidos não só em nossa comunidade como em todo o mundo, e ainda, com a evolução de muitos mecanismos de controle e fiscalização da poluição, é inegável que o meio ambiente ainda se encontra em situação de risco, e a qualidade de vida de parte da população desprovida de água própria para o consumo é extremamente precária.

Neste sentido, se observa em nossa legislação a garantia do acesso à água potável e de forma gratuita, e ainda, uma gama de normas que trazem orientações, obrigações e penalidades que envolvem o uso, a proteção e a preservação das nossas águas, para efetivar o art. 225 da Constituição Federal, a Constituição Cidadã.

## REFERÊNCIAS

- BERTUCCI, Rosana Siqueira. *Águas doces: bacias hidrográficas como unidade de gestão*. Monografia apresentada no 2º Semestre de 1995 – Curso Mestrado/PUCSP.
- BRASIL. Constituição Federal, de 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, Institui o Código Civil. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>.
- BRASIL. Lei 3.071 de 01 de janeiro de 1916. Código Civil de 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>. Acesso em 15 ago. 2013.

- BRASIL. Lei 9.966 de 28 de abril de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9966.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- BRASIL. Lei 9.984 de 17 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- BRASIL. Portaria 1469/2000. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria\\_1469.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_1469.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável. 2. Ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- FIORILLO. Celso Antônio Pacheco. Tutela constitucional ambiental da água e o novo Código Civil (Lei n. 10.406/2002). Disponível em <<http://www.donninifiorillo.com.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- FREITAS, Vladimir Passos de. Águas: Aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000.
- GIEHL, Germano. O Direito Ambiental e a importância da água. Disponível em <<http://ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- LEME, Paulo Affonso Machado. Recursos Hídricos – Direito Brasileiro e Internacional. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MACEDO, Clarissa Ferreira. Água juridicamente sustentável. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- PETRELLA, Riccardo. Encontro das águas. Conferência realizada no dia 06.12.2000. Disponível em: <<http://sosriosdobrasil.blogspot.com.br/2010/03/ricardo-petrella-fala-ao-instituto.html>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- SANTOS, Fabiano Pereira dos. Meio ambiente e poluição. Disponível em: <[www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)>. Acesso em: 09 set. 2013.
- SILVA, Solange Teles. Proteção Internacional das águas continentais: a caminho de uma gestão solidária das águas. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/solange\\_teles\\_da\\_silva.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/solange_teles_da_silva.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2013.
- SOUZA, Luciana Cordeiro de. Águas e sua proteção. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- Terra. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Terra#Hidrosfera>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- YAHN FILHO, Armando Gallo. Aspectos jurídico-ambientais da utilização dos cursos d'água internacionais. Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.academia.edu/2181347/Aspectos\\_juridico-ambientais\\_da\\_utilizacao\\_dos\\_cursos\\_dagua\\_internacionais](http://www.academia.edu/2181347/Aspectos_juridico-ambientais_da_utilizacao_dos_cursos_dagua_internacionais)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

## *The Brazilian Legislative Evolution Against the Water Problematics*

### **ABSTRACT**

Water is a natural and limited resource essential to life in the planet. Given this finding, we need a new approach to the problems facing the society of scarcity of water, already felt in some parts of the world and even the country. Thus, the law in the same sense, brought standards and devices to ensure both human access to clean water and free, in order to ensure their survival, such as the protection of this natural resource that no longer perceives “inexhaustible”. Thus, there are several standards that bring guidelines, obligations and penalties involving the use, protection and preservation of our waters, to bring effectiveness to article 225 of the Brazilian Constitution.

**Keywords:** Water. Natural resources. Sustainability. Environment. Federal Constitution.

Submetido em: julho de 2014.

Aprovado em: novembro de 2014.