

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”
MESTRADO EM DIREITO**

PATRICIA DE CARVALHO BRANDÃO BROCHETTO

**DA LIMITAÇÃO DO USO DA ÁGUA – BEM COLETIVO – DEVER DO
ESTADO**

**RIBEIRÃO PRETO
2015**

PATRICIA DE CARVALHO BRANDÃO BROCHETTO

**DA LIMITAÇÃO DO USO DA ÁGUA – BEM COLETIVO –
DEVER DO ESTADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania, sob a orientação do Prof. Dr. Bruno Freire e Silva.

**RIBEIRÃO PRETO
2015**

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

B863d Brochetto, Patricia de Carvalho Brandão, 1969-
Da limitação do uso da água – bem coletivo – dever do
Estado – medidas protetivas / Patricia de Carvalho Brandão
Brochetto. - - Ribeirão Preto, 2015.
110 f.
Orientador: Prof. Dr. Bruno Freire e Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,
UNAERP, Direito. Ribeirão Preto, 2015.

PATRICIA DE CARVALHO BRANDÃO BROCHETTO

DO DIREITO COLETIVO À ÁGUA E SEU FORNECIMENTO GRATUITO AOS
USUÁRIOS HIPOSSUFICIENTES

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão
Preto – UNAERP, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direitos
Coletivos e Cidadania.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania.

Data da defesa: 23/09/2014

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Bruno Freire e Silva
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Fabiano de Carvalho
FAAP – Fundação Armando Alvares Penteado

Prof. Dr. Juventino de Castro Aguado
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha filha, ***Victória***, razão da minha vontade de seguir adiante e continuar desbravando o mundo do conhecimento;

À minha amiga, ***Silvia Helena Bavaresco Alves dos Santos***, pelo incentivo, companheirismo, mas principalmente por me ensinar a ver e ter esperança e amor por todas as coisas.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, Senhor de todas as coisas, que sempre guiou meus passos e me possibilitou este momento especial e importante de minha vida, a realização do sonho da conclusão do Mestrado;

A meus pais, que são meu exemplo de perseverança e que nunca mediram esforços em me dar asas para voar, me apoiando de forma irrestrita em todos meus sonhos e projetos.

Ao meu companheiro de caminhada pela vida, *Rogério*, que sempre de forma paciente e prestativa me auxiliou na realização deste trabalho;

Ao Professor *José Querino Tavares Neto*, que com seu entusiasmo e vasto conhecimento jurídico me iniciou no caminho da pesquisa me possibilitando ampliar meus horizontes;

Ao Professor Bruno Freire e Silva, meu orientador que generosamente aceitou esta incumbência dividindo seu tempo e conhecimento que tanto contribuíram para a finalização do presente trabalho;

A esta Instituição na qual me graduei e agora finalizo mais uma etapa da minha vida acadêmica e seus professores, por serem o instrumento do meu desenvolvimento e capacitação profissional.

“O ouro tem muito valor e pouca utilidade, comparado à água, que é a coisa mais útil do mundo e não lhes dão valor”.

Platão

RESUMO

A água desde tempos remotos foi tida como um bem particular, que podia ser utilizado além da satisfação das necessidades essenciais do usuário como também para mero deleite, já que até a presente data não há uma política pública que possa frear o comportamento até então incorporado aos usuários em relação ao líquido. Ocorre que muito embora não exista política pública neste sentido, referido líquido encontra-se protegido nos moldes do artigo 225 da Constituição Federal, portanto, trata-se de um direito coletivo, que deve ser preservado, utilizado com consciência, sendo imprescindível que o Estado na qualidade de guardião do bem estar coletivo, implemente medidas educativas e coercitivas para que todos possam usufruir da água de forma isonômica independentemente da capacidade financeira do usuário, dentro de uma média de consumo “per capita” estipulada em lei, sob pena de suportar o usuário esbanjador sanção pecuniária.

Palavras-chave: Direito Coletivo. Política Pública. Consumo de água “ per capita”.

ABSTRACT

The water since ancient times was regarded as a particular good, which could be used in addition to meeting the essential needs of the user as well as for mere pleasure, as to date there is no public policy that can brake the otherwise behavior incorporated into users on the net. It turns out that even though there is public policy in this regard, said liquid is protected along the lines of Article 225 of the Federal Constitution, so it is a collective right, which must be preserved, used with consciousness, is indispensable that the State acting as guardian of the collective well-being, implement educational and enforcement measures for all to enjoy the isonomic form of water independently of the user's ability, within an average of consumption "per capita" stipulated by law, under penalty of support user wasteful fine.

Keywords: Collective Law. Public Policy. Water consumption "per capita".

LISTA DE TABELAS

TABELA 01. TARIFA DE CONSUMO	93
------------------------------------	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
METODOLOGIA	16
1 ÁGUA: BEM VITAL À EXISTÊNCIA HUMANA	17
1.1 HISTÓRICO	17
1.2 FINITUDE.....	20
2 ÁGUA: BEM JURÍDICO COLETIVO	26
2.1 NATUREZA JURÍDICA DA ÁGUA.....	37
2.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL APLICÁVEIS À ÁGUA	44
2.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público na Proteção do Meio Ambiente em Relação aos Interesses Privados	45
2.2.2 Princípio da Intervenção Estatal Obrigatória na Defesa do Meio Ambiente	46
2.2.3 Princípio da Participação Popular na Proteção do Meio Ambiente	47
2.2.4 Princípio da Garantia do Desenvolvimento Econômico e Social Ecologicamente Sustentado	48
2.2.5 Princípio da Função Social e Ambiental da Propriedade.....	49
2.2.6 Princípio da Avaliação Prévia dos Impactos Ambientais das Atividades de Qualquer Natureza	51
2.2.7 Princípio da Prevenção de Danos e Degradações Ambientais	51
2.2.8 Princípio da Responsabilização das Condutas e Atividades Lesivas ao Meio Ambiente	52
2.2.9 Princípios do Usuário Pagador e do Poluidor Pagador	54
2.2.9.1 O princípio do poluidor pagador	55
3 POLÍTICAS E USO DA ÁGUA	56
3.1 ESPAÇO QUE CABE AOS GOVERNOS NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
3.2 TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	68
3.2.1 O Tipo da Política Pública.....	68

3.2.2 Modelo <i>Garbage Can</i> ou “Lata de Lixo”	69
3.2.3 GERENCIALISMO PÚBLICO” E AJUSTE FISCAL NOVA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	69
3.3 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	71
4 DOS DIREITOS E AÇÕES COLETIVAS REFERENTES À ÁGUA.....	77
4.1 LIBERARISMO	77
4.2 ESTADO DO BEM ESTAR SOCIAL.....	81
4.3 DIREITO E AÇÕES COLETIVAS	83
5 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL AO USUÁRIO/CONSUMIDOR QUE EXTRAPOLA SUA MÉDIA DE CONSUMO DE ÁGUA EM RAZÃO DE SEU PODER ECONÔMICO.....	90
CONCLUSÃO.....	103
REFERÊNCIAS.....	105

INTRODUÇÃO

A água é um bem finito, por sua vez bem vital para a sobrevivência do ser vivo, entretanto, a sociedade mesmo tendo conhecimento do seu valor incomensurável, ainda protagoniza a situação de pessoas varrendo suas calçadas com a mangueira de água jorrando incessantemente, ou lavando o seu veículo tranquilamente, deixando escorrer a água pelo chuveiro ou pela torneira da pia enquanto escovam os dentes desnecessariamente, sem a menor parcimônia ou preocupação, desprezando o caráter coletivo do referido elemento, que tem como fonte o meio ambiente, que nos moldes do artigo 225 da Constituição Federal deve ser ecologicamente equilibrado.

Essas pessoas não se preocupam com o valor de suas contas de água? Qual a fiscalização ou políticas existentes neste sentido? E porque as pessoas ainda agem com esta conduta de desperdício? Um recurso tão precioso não merece ou impõe a devida garantia e proteção? A quem incumbe impor medidas protetivas ao consumo da água?

Estas são algumas das perguntas que justificam se pensar no tema abordado no presente trabalho que trata do usuário que em razão de sua possibilidade financeira, ainda estabelece com a água uma relação de propriedade galgado no individualismo, fazendo uso da mesma de forma desproporcional e desperdiçada porque pode pagar, arcar com o seu custo, motivo pelo qual uma vez cumprida referida obrigação pode utilizá-la da maneira que bem entender.

A água sempre foi vista e tratada como um elemento da natureza de posse natural e abundante, podendo o indivíduo livremente dela dispor e a partir do momento que o homem desenvolveu a capacidade de domar referido líquido e colocá-lo a seu serviço o desenvolvimento e progresso da humanidade se iniciou paradoxalmente ocasionando evolução por um lado e por outro, conflitos, doenças e morte.

O homem aprendeu a controlar os rios e a também controlar o próprio homem desenvolvendo a agricultura e a indústria, gerando acúmulo de riquezas sob a égide do direito de propriedade promovendo uma ética individualista.

Como apropriadamente insculpiu em sua obra “A Função Social da Terra”, Carlos Frederico Marés:

A agricultura fez da terra um espaço privado, os homens, ou melhor, cada homem passou a controlar o seu produto e a partir daí se promoveu uma mudança de comportamento ético, passando o ser humano a se considerar o destinatário do Universo, subjulgando todos os animais e plantas e, ao final, a supremacia de alguns homens sobre todos os outros homens. O ser humano perdera o paraíso, no mito de criação.¹

Esta ética individualista e egoística do ser humano inflamada pelo sistema de mercado, ocasionou a falsa impressão de que todos os bens naturais são inesgotáveis e tudo é passível de aquisição, referido comportamento, permite que em razão da condição financeira do usuário abastado faça este uso da água de forma desmedida e excessiva em detrimento da preservação da água que é bem coletivo e do meio ambiente.

O Estado de São Paulo, mormente sua capital, enfrenta a pior estiagem dos últimos 84 (oitenta e quatro anos), com a baixa de seus reservatórios atualmente no percentual de 9,8% de sua capacidade, entretanto, mesmo diante do que se pode chamar de uma situação catastrófica, o Estado permanece inerte quanto ao seu dever de impor uma política pública para além de educar punir o usuário esbanjador.

De acordo com especialistas, a situação enfrentada hoje pelo Estado de São Paulo é decorrente da falta de chuvas, que foi a menor numa série histórica de cem anos. Todavia, tratar o problema da escassez de água da forma simplista acima é vedar os olhos para o problema maior que é o desperdício do referido líquido e a falta de conscientização do cidadão que sempre encarou a água como um recurso abundante, bem como a falta de políticas públicas educadoras e punitivas quanto ao uso da água, além de investimentos no sistema de abastecimento de água e incentivo à economia e preservação da mesma.

A água sem sombra de dúvida é um direito sagrado, trata-se do mais originário direito coletivo, que enquanto em abundância foi relegada à sorte, já que nem o usuário abastado nem mesmo o Estado voltaram os olhos para prevenir a situação que toda a sociedade atualmente se encontra, com gotas de água na torneira, caixas de água vazias, e Ações Judiciais interpostas pelo Ministério Público Estadual e Federal para impedir a captação da segunda cota do volume morto do manancial do Cantareira.

Chegamos ao caos em virtude da desídia, não apenas do ente público, mas principalmente daquele que recebe todos os dias em sua casa o líquido mais valioso e que ao

¹ MARÉS, Carlos F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 12.

invés de utilizá-lo para suprir suas reais necessidades, faz uso do mesmo para “varrer” e efetuar a limpeza de calçadas, para lavar os seus veículos e outros deleites desnecessários à adequada sobrevivência.

Foca-se o presente trabalho, como dito alhures, no desperdício decorrente do comportamento egoístico do usuário abastado que ainda não entendeu que a água é um bem de natureza coletiva e finito, e que mesmo diante da riqueza todos dependem dela para sobreviver, e que a desigualdade social não pode ser utilizada como passaporte para o deleite em detrimento do todo. Assim, como na necessidade de política pública regulamentadora da forma de controle do uso, mais precisamente estipulação de um consumo médio de água “per capita” e imposição de medidas punitivas.

Devido a inexistência de uma política pública consistente e séria nos moldes acima, é que faz o indivíduo se achar no direito de utilizar ou fazer uso da água que chega até seu imóvel da forma que bem entender, com ou sem desperdício, pois, a partir do momento que está pagando pela referida “mercadoria” dentro de seu direito de liberdade-propriedade tem direito de utilizá-lo ao seu alvedrio, e o Estado mesmo sabedor de tal situação assiste calado, atitudes estas totalmente contrárias ao teor do texto constitucional.

A matéria ora em destaque é de tão grandiosa importância que vários são os Fóruns nacionais e internacionais que discutem o tema, escassez, garantia e preservação da água, tendo sido este um dos grandes temas abordado pelo Rio + 20, realizado no Rio de Janeiro em 2012. Ocorre que a discussão travada nos embates dos fóruns está muito distante para servir de base para a elaboração de uma política pública, consistente e efetiva no dia a dia da sociedade, ressaltando, que está já deveria estar pronta e em plena aplicabilidade.

Da mesma forma este bem da natureza possui um valor que ultrapassa o valor individualmente pago, valor este não só econômico, mas principalmente social, pois, pertencente à coletividade e que diante de sua escassez se torna ainda mais valioso.

A lógica do sistema tem que ser alterada imediatamente, pois, já não há mais espaço, nem tempo para se ignorar a necessidade de garantia e preservação da água que envolve a natureza que nada mais é que o próprio meio ambiente que vivemos.

Ações e medidas de preservação da água, regulações de uso e contenção de desperdícios dentre outras providências devem ser imediatamente colocadas em prática, pois, já estamos vivenciando as dificuldades de sua escassez diante da estiagem que ano após ano vem aumentando. O Estado tem o dever, obrigação de curvar-se aos ditames do artigo 225 da

Constituição Federal, em virtude de ser o fornecimento de água serviço público essencial. A essencialidade da água impõe ao Estado a obrigação de não apenas levar referido líquido até a torneira do cidadão, até porque sem uma regulamentação no controle do desperdício, a água se findará com a mais pura certeza, e mesmo sendo essencial o Estado não terá condições técnicas ou táticas de colocar à disposição da sociedade, posto que até os dias atuais não há ao menos indícios de pesquisas de criação de água em laboratório.

Assim a essencialidade do serviço de fornecimento de água não se restringe a tão somente em garantir o abastecimento, mas, também por meio de medidas de preservação e de regulação de seu uso, a impor limites de consumo “per capita”, posto que, a natureza é indomável e não observa as leis criadas pelo homem, ela possui o seu próprio fluxo, é livre e imprevisível. Mera ilusão a do homem pensar que a controla, razão pela qual como sábio que é, deve se coadunar com a mesma e imprimir respeito em seus atos para que não corra o risco de se perder toda a humanidade em razão de seus desvarios. Diante deste retrato é que intitulei este trabalho como Da Limitação do Uso da Água, Bem Coletivo – Medidas Protetivas.

METODOLOGIA

O método base adotado na presente pesquisa foi o analítico, utilizando-se de diversas formas de análises, tais como a histórica e a descritiva.

A pesquisa bibliográfica foi elaborada por meio de análise e estudo de materiais já publicados, tais como livros, artigos em periódicos, teses, dissertações, conteúdos impressos e eletrônicos veiculados pela mídia, entendimentos jurisprudenciais e legislação sobre o assunto.

A técnica de pesquisa aplicada foi a teórica, com o levantamento das informações, conceitos, dados em materiais já publicados em artigos científicos, doutrinas, sites da internet, legislação, jornais dentre outros elementos que compõem a mídia.

1 ÁGUA: BEM VITAL À EXISTÊNCIA HUMANA

1.1 HISTÓRICO DA ÁGUA

"Da água surgiu a vida, de um curso
d'água nasce uma civilização"

(John Emilio Tatton)

Ao pesquisarmos sobre esse elemento tão valioso e poderoso responsável pelo desenvolvimento do homem no planeta e propriamente da vida, nos deparamos com o seu histórico que destaca as duas grandes revoluções pelas quais passou a humanidade – a agrícola e a industrial – impulsionadas pela água e que paradoxalmente acarretou a evolução por um lado e de outro conflitos, doenças e mortes.²

Mas foi a partir de referidas revoluções que o homem aprendeu a fazer a água trabalhar por ele, bem como a controlar os rios, a aumentar sua produção agrícola e a controlar o próprio homem por sua força de trabalho e assim, desenvolver sua existência.

“A aprendizagem do trabalho coletivo para o bem comum na agricultura, foi o germe da civilização (urbanização) humana”.³

No decorrer dos séculos muito se trabalhou sobre a água como coeficiente de higiene e conforto, como produto das relações estabelecidas entre a sociedade e o meio ambiente a sua volta. E a tendência humana de transformar o meio natural em meio geográfico, isto é, em meio moldado pela intervenção do homem, com o tempo sempre deixou o espaço geográfico impregnado de história.

Foi graças ao manejo da água realizado pela civilização Suméria na Mesopotâmia, que a humanidade pode ter excedentes de alimentos e pela primeira vez, reunir-se para planejar e executar obras hidráulicas.

² **A história do saneamento básico na Idade Antiga.** Disponível em: <www.aegea.com.br/.../a-historia-do-saneamento-basico-na-idade-antiga/>. Acesso em: 12 ago. 2014

³ BRAIDWOOD, Jonh, **Água na história até o ano zero da era cristã.** 1907, p. 37. Disponível em: <http://www.arq.ufsc.br/arq5661/trabalhos_2006-1/agua/historico.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

Há registros de poços escavados em 8 mil a.c. na Mesopotâmia, onde os Sumérios desviaram o curso dos rios, plantaram em suas várzeas e construíram barragens com canais de drenagem e sistemas de distribuição de água para irrigação agrícola.

A posse da água sempre representou instrumento político de poder. A administração geral das águas era tarefa maior das autoridades públicas e questão militar em todas as principais cidades, mas nunca teve solução. Com o passar do tempo, instalou-se um quadro de conflitos pela administração da água e as cidades-estados.

Na Babilônia já existiam sistemas de coleta de esgotos nas cidades; na Índia por volta de 3.750 a.C., foram construídas galerias de esgotos em Nippur e em 3.200 a.c. obras para o abastecimento e drenagem de água no Vale do Indo.

Documentos datados de 2000 a.C. aconselhavam o acondicionamento da água em vasos de cobre, à sua exposição ao sol e filtragem através do carvão, ou ainda, pela imersão de barra de ferro aquecida, bem como o uso de areia e cascalho para filtração da água. Por volta de 1500 a. C. , os egípcios já utilizavam a prática da decantação para purificação da água.

Na América os Maias, os Astecas e os Incas provavelmente teriam abandonado suas cidades, pela contaminação e poluição da água e do solo provocados pela destruição da mata primitiva.

Quase sempre a primeira preocupação dos assentamentos humanos era se localizar nas proximidades dos mananciais de água; entretanto, na medida em que povoados transformavam-se em cidades, também as reservas de água tornavam-se, insuficientes e expostas à contaminação e poluição.

Na antiga Grécia desde o século VI a.C. já havia tecnologia para captação e distribuição de água a longas distâncias. Um túnel construído em Samos, que aplicava o princípio dos vasos comunicantes e pressurização dos encanamentos para condução da água; foi considerado por Heródoto como maior obra de engenharia da Grécia, até então. Importantes sistemas hidráulicos pressurizados foram construídos e descobertos em Pérgamo e em Emuros (180 a 160 a.C.).

Em Atenas nessa época, já existiam caixas d'água localizadas nas partes mais altas da cidade, afastamento dos esgotos e descargas em vasos sanitários.

Nenhuma civilização se compara à romana no que se refere às obras hidráulicas e

saneamento. No século IV a.c. Roma já contava com 856 banhos públicos e 14 termas que consumiam aproximadamente 750 milhões de litros de água por dia, distribuídos por uma rede com mais de 400 km de extensão. Em 312 a.C., “*Appius Crassus*” construiu o primeiro aqueduto romano, o Via Appia com 16,5 km de extensão; a partir daí, os aquedutos foram disseminados por todo Império e construídos também na Alemanha, Itália, França, Espanha, Grécia, Ásia Menor e África do Norte.

Além de desenvolverem dispositivos para disciplinar os usos da água; os romanos também criaram hidrômetros para medição do consumo de água, cujo controle, era feito por administradores públicos que promoviam já nessa época o uso racional da água e práticas de reuso, ao utilizarem água dos banhos públicos nas descargas das latrinas”.⁴

É indiscutível que o desenvolvimento da humanidade teve como elemento primordial as diversas formas de exploração e manuseio da água, mas merece destaque no histórico acima descrito a forma como o homem protagonizou o início do manejo e expansão de seu progresso por meio da exploração de forma coletiva de um bem da natureza, bem como a preocupação com o uso racional da água.

Todavia, com o desenvolvimento das sociedades o uso da água tornou-se cada vez maior e diversificado, alterando-se sua forma de exploração, estando presente, na agricultura, como na indústria, na produção de energia elétrica, assim, como no lazer, no esporte, enfim, ela integra padrões e sistemas produtivos de diversos segmentos da economia, além de fazer parte do dia-a-dia de mais de 6 (seis) bilhões de seres humanos da terra e de outras formas de vida.

Com o desenvolvimento das diversas culturas, as sociedades foram se tornando mais complexas e a garantia de sua sobrevivência passou a exigir, ao mesmo tempo, mais segurança no suprimento de água e maiores aportes tecnológicos que, por sua vez, também vieram a demandar maior quantidade de água. Mais modernamente, necessidades outras, como as ditadas pela sociedade de consumo e as “indústrias” de turismo e de lazer, vêm trazendo novas demandas pela água.⁵

Na atualidade, referido tema desperta a mais variada gama de discussões sob os mais diversos aspectos tais como sociais, econômicos, políticos, éticos, científicos, ambientais, dentre outros.

⁴ Disponível em: <http://www.arq.ufsc.br/arq5661/trabalhos_2006-1/agua/historico.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

⁵ HELLER, Léo. **Abastecimento de água**: sociedade e ambiente. Minas Gerais: UFMG. 2010, p. 38.

1.2 FINITUDE E ESCASSEZ DA ÁGUA

A água no planeta tem sua quantidade estabelecida, cerca de 70% da superfície da Terra encontra-se coberta pelas águas num volume de aproximadamente 1.385.984.610 km³. Deste total, 97,5% constitui-se de água salgada e apenas 2,5% em água doce, ou seja: 1,351 bilhões km³ e 34,6 milhões km³, respectivamente.

Este recurso natural, portanto, tem uma quantidade na natureza de tamanho determinado e seu processo de renovação implica em um processo lento e longo.

Os estudiosos a respeito do tema propagam que não existe falta de água e que referido recurso natural não é escasso, mas sim, finito e a escassez somente existe em razão da forma como utilizamos este elemento.

Cândido Grzybowski ao discorrer sobre o assunto menciona:

A água doce seria suficiente não fosse a forma predatória como a utilizamos. Ela se mantém e renova num ciclo ambiental definido: dos estoques em aquíferos flui para nascentes, córregos, riachos, rios e deságua no mar, evapora, forma nuvens, chove, irriga a terra e alimenta os aquíferos, e o ciclo recomeça. Isto, de um modo simplificado, mostra o funcionamento de um dos sistemas mais essenciais e, ao mesmo tempo, mais ameaçados hoje em dia, que está no centro das mudanças climáticas. A água é um sistema ambiental complexo, que afeta outros sistemas fundamentais e é por eles afetado: atmosfera e clima, biodiversidade e florestas, oceanos e evaporação. A água fresca, tão essencial, como estoque dado, precisa se renovar no seu ciclo natural.⁶

Como bem pontua o professor Wagner Costa Ribeiro:

A água tem uso muito diverso pela espécie humana. Basta lembrar que cerca de 70% do corpo humano é composto por água para identificar a sua importância para a nossa sobrevivência. Ela é um insumo vital aos seres humanos, que a utilizam para saciar a sede, preparar o alimento, mas também, para higiene pessoal e o lazer.

Entretanto, o maior uso da água atualmente resulta da produção de mercadorias. Aqui está a maior fonte de degradação da água no planeta: seu uso intensivo em

⁶ GRZYBOWSKI, Cândido . **Mundo já vive crise no abastecimento de água, mas faz de conta que não**. Disponível em: < <http://www.cartamaior.com.br> >. Acesso em: 19 ago. 2014.

sistemas produtivos industriais e agrícolas e sua devolução ao ambiente sem tratamento.⁷

A agricultura emprega água em diversas etapas de sua produção, ela demanda 70% da água coletada no mundo, com tendência a aumentar referido consumo de água com os avanços dos sistemas de irrigação dentre outros desenvolvimentos, enquanto que 13% é usada na indústria e 17% é usada para consumo doméstico.⁸

No mesmo sentido os sistemas industriais, dos mais complexos aos mais simples demandam o uso da água em larga escala como matéria prima, na limpeza e no resfriamento de máquinas. Referido setor da economia é considerado um dos que mais degradam os recursos hídricos, pois, para ser utilizada a água é tratada com diversas substâncias químicas que alteram suas características, todavia, ao ser descartada o mesmo “tratamento” não é oferecido o que acaba por despejar dejetos químicos degradantes na natureza a comprometer o meio ambiente.

Segundo Maude Barlow, do Council of Canadians, a cada dia jogamos de esgoto e de resíduos industriais e agrícolas no sistema mundial de águas o equivalente ao peso mundial de toda a população humana (2 milhões de toneladas). A indústria de mineração no mundo deixa nos territórios, como veneno, o equivalente a cerca de 800 trilhões de litros, a cada ano. Estima-se que um terço de todo o fluxo de água é usado hoje para a produção de agroenergia, água suficiente para satisfazer a necessidade de toda a população mundial. Por isto, a água é uma das maiores ameaças ecológicas para a humanidade. A água contaminada mata mais crianças por dia do que HIV-AIDS, malária e as guerras juntas.

Merece também menção as hidroelétricas, que apesar de serem consideradas fontes renováveis de energia, pois, não emitem resíduos gasosos decorrentes da queima de combustível, tão pouco geram calor excessivo como é o caso das usinas termoelétricas ou geram risco à vida humana, como as usinas nucleares, acaba por causar impactos naturais e sociais, decorrentes respectivamente da emissão de metano a partir da decomposição de material orgânico submerso e desmatamento ou submersão da vegetação das áreas alagadas gerando perda da diversidade biológica do local e a remoção e reassentamento da população

⁷ RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia política da água**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. Ed. Annablume, 2008, p. 23.

⁸ Disponível em: <<https://www.fao.org.br/dmacafpselcf.asp>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

ribeirinha que perde vínculos naturais emocionais e culturais da vida em seus lugares de origem.

Temos que compreender a interdependência que existe entre a água, a energia e a segurança alimentar, 75% do uso industrial da água é destinado a geração de energia. Se não gestionamos de maneira sustentável este recurso vital, não vamos conseguir avançar na erradicação plena da fome”, assinalou a representante regional adjunto da FAO, Eve Crowley⁹.

Nos termos das pesquisas elaboradas pelo professor Wagner Costa Ribeiro, os diversos usos da água apontam para duas relações fundamentais: o consumo aumenta de acordo com a renda e com a urbanização.¹⁰

O conjunto de atividades inerentes ou decorrentes do chamado progresso impulsionados pelo desenvolvimento capitalista nas mais diversas áreas, conforme demonstrando, demanda muita água.

O consumo desse recurso é desigual. Países de renda mais elevada como os da OCDE, utilizam 27% dos recursos hídricos totais, embora correspondam a 15% da população, o que despendem na indústria é mais do que é gasto no uso domiciliar em todo o mundo.

Enquanto isso a quantidade de pessoas sem acesso à água de qualidade ou mesmo aos serviços de saneamento básico não diminui.

Estima-se que 780 milhões de pessoas no mundo carecem de acesso a água potável e 2,5 bilhões de serviços de saneamento, além de 1,3 bilhão de pessoas não têm acesso a eletricidade.

Projeções para o ano de 2050 demonstram que a população mundial vai saltar dos atuais 07 (sete) bilhões para 09 (nove) bilhões e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que o aumento na utilização de água será em torno de 55%, sendo que dessas pessoas, aproximadamente 40% viverão em estresse hídrico.

O mapa do estresse hídrico da Agência Nacional de Águas identifica dois tipos de situação crítica, a quantitativa e a qualitativa.

No Nordeste, impera o estresse quantitativo, com baixa disponibilidade hídrica para

⁹ Disponível em: <<https://www.fao.org.br/dmacafpselcf.asp>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

¹⁰ RIBEIRO, 2008, p. 23.

atender à demanda, no Rio Grande do Sul, a alta demanda de irrigação para as culturas de arroz também configura uma situação de carência grave.

Em várias cidades há problemas com a qualidade das águas devido à poluição por esgotos. Já nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Distrito Federal e Goiânia, a crise é tanto quantitativa quanto qualitativa, porque a demanda de água aumenta com a enorme carga de esgotos não tratados jogada nos rios, comprometendo a qualidade da água e exigindo investimentos para tratamento.

O aumento populacional evidenciado com o crescimento das cidades está engolindo os mananciais e poluindo as águas tanto de superfície quanto subterrâneas. “Na imensa maioria dos municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes, os sistemas de abastecimento são precários”, ressalta Sérgio Ayrimoraes, coordenador do Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água. “Cerca de 73% dos municípios são abastecidos por águas superficiais sujeitas a todo tipo de poluentes.”¹¹

Todos estes fatores contribuem para a crescente preocupação com a disponibilidade da água para o futuro.

O economista, Fred Seifert ao discorrer sobre o tema, pontua que apesar de nosso planeta ser, em grande parte, coberto por água, 97% desta está na forma de água salgada nos oceanos e apenas 2,5% é potável. Deste menor percentual, cerca de dois terços existem na forma de geleiras, o que nos deixa com menos de 1% de toda a água existente no globo disponível para consumo. Para piorar a situação, a maior parte dessa água potável se apresenta disponível em momentos inoportunos: monções e alagamentos. Além disso, 20% está localizada em locais muito remotos, longe do nosso alcance.¹²

O resultado final é que apenas 0,2% dos recursos hídricos mundiais está efetivamente em uso, distribuído de modo bastante desigual, e um valor ainda menor, 0,13%, é renovável – precipitação em direção ao solo e posterior evaporação. A utilização a níveis atuais é insustentável e as previsões futuras, com aumento no consumo, tornam o cenário ainda mais preocupante.

Para garantir a disponibilidade da água serão necessários mecanismos de controle e o desenvolvimento de tecnologias para aumento de eficiência, assim, como a modificação da

¹¹ **O problema não só falta de chuva.** 497ª ed. Maio/2014 – Meio Ambiente. Disponível em: <Revista planeta.terra.com.br >. Acesso em: 27 mar. 2015.

¹² Disponível em: <www.ideiasustentavel.com.br/.../as-projecoes-sobre-o-futuro-da-agua/>. Acesso em: 11 mar. 2015

forma como o usuário se utiliza do referido líquido.

Entre os mecanismos desenvolvidos para promover o uso eficiente dos recursos hídricos está o da precificação, que consiste na determinação de um preço justo para o uso da água constituindo uma etapa necessária para se garantir o consumo racional desse ativo ambiental, buscando-se desta forma de evitar desperdícios.

A ideia reside na teoria de que, havendo um preço, o usuário tem maior noção do valor do recurso e agirá de maneira mais prudente, aumentando sua eficiência e produtividade.

Os opositores de referida ideia defendem que é muito improvável que lançando mão apenas de artifícios da mesma natureza daqueles que levaram à contínua depredação dos recursos naturais, que o problema do uso excessivo desses recursos seja resolvido.

Todavia, o fato é que a sociedade atual é de consumo e a maneira que o usuário sente mais rápido a necessidade de modificar seus hábitos infelizmente ainda é através do ataque em seu âmbito financeiro.

Para especialistas estrangeiros como Giulio Boccaletti, a solução requer o amadurecimento da sociedade, havendo três campos de ação.

Primeiro, é preciso fomentar a economia no uso, usando incentivos e taxaço para reduzir o desperdício de água.

Em segundo lugar, é preciso expandir a produção de água de reuso industrial, como faz o Projeto Aquapolo, da Sabesp e da Odebrecht Ambiental, que converte água de esgoto do rio Tietê em insumo para as indústrias do polo petroquímico de Capuava, em Mauá.

No Rio de Janeiro, a Estação de Tratamento de Alegria, da companhia estadual de águas Cedae, também vai converter esgoto em água de reuso para abastecer as obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, e a reurbanização do Porto Maravilha.

O uso de água reciclada aumenta a disponibilidade de água tratada para o consumo da população e gera lucros para as empresas.

Um terceiro foco de atuação é reduzir as perdas por vazamento nas redes, em todos os Estados há desperdício.¹³

¹³ **O problema não só falta de chuva.** 497ª ed. Maio/2014 – Meio Ambiente. Disponível em: < Revista

Ações educativas, atuação da mídia e do Estado no sentido de tornar cada vez mais claro e transparente a necessidade de um novo comportamento em relação à utilização e fruição da água também são imprescindíveis, todavia, sua eficácia se mostrará somente ao longo de um tempo que pode ser acelerado por meio da precificação e/ou aplicação de sanções pelo consumo excessivo de água, ou seja acima da média de consumo do imóvel.

Somente a soma de todas estas ações de longo e curto prazo é que poderá acarretar essa modificação de consciência, comportamento e de cultura em relação a este bem maior da vida, vital à existência humana.

Corroborando o entendimento, Fred Seifert defende: “Faz-se necessária uma profunda revisão da questão do hiperconsumo e da ideia de desenvolvimento ilimitado, não condizente com um planeta de recursos finitos, o que envolve uma mudança de cultura e educação importantes”.¹⁴

Vislumbra-se, desta forma, o quadro atual da utilização da água no planeta e o momento de crise anunciada em razão do perigo de sua escassez pelo qual passamos, a demandar a indubitável necessidade de conscientização e modificação de comportamento e atitude frente não só ao seu uso, mas, principalmente quanto a forma de considerá-lo, pois, trata-se de um bem que diante de sua imprescindibilidade para a existência da vida é coletivo e, portanto, de interesse de todos.

Somente assim, com o reconhecimento da importância de referido líquido, de sua finitude e o abandono de intenções egoísticas é que métodos e meios de sustentabilidade no seu uso poderão ser colocados em prática a desenvolver uma forma mais racional, adequada e econômica de utilização da água.

planeta.terra.com.br >. Acesso em: 27 mar. 2015.
¹⁴ SEIFERT, Fred. Disponível em: <www.ideiasustentavel.com.br/.../as-projecoes-sobre-o-futuro-da-agua/>. Acesso em: 11/03/2015

2 ÁGUA: BEM JURÍDICO COLETIVO

Denota-se que com a evolução das sociedades, o aumento populacional verificado no mundo, as alterações climáticas decorrente da vertiginosa exploração ambiental, o desenfreado desenvolvimento econômico e tecnológico liderado pela globalização capitalista, dentre outros reflexos da chamada sociedade de consumo, que o preço de todo este “progresso” está cada vez mais alto, levando a humanidade a penhorar bens da natureza pertencentes ao meio ambiente que não se renovam na mesma velocidade dos produtos industrializados.

Os elementos naturais que compõem o planeta parecem apresentar sinais de exaustão diante da avidez humana em sua exploração desenfreada e irracional.

Conforme ensinam os especialistas, a escalada do progresso técnico humano pode ser medida pelo seu poder de controlar e transformar a natureza, quanto mais rápido o desenvolvimento tecnológico, maior o ritmo de alterações provocadas no meio ambiente.

Cada nova fonte de energia dominada pelo homem produz determinado tipo de desequilíbrio ecológico e de poluição, a invenção da máquina a vapor, por exemplo, aumentou a procura pelo carvão e acelerou o ritmo de desmatamento e assim, sucessivamente, o aumento da produção de mercadorias a atender a demanda consumista aumentou a emissão de CO₂ pelas indústrias no ar aumentando os níveis de poluição no planeta.

Com a água não poderia ser diferente, por se tratar de um elemento da natureza desde os primórdios a relação que o homem tem com a mesma é de abundância e de apropriação privada, dela podendo dispor ao seu alvedrio, apesar de se tratar de um bem de natureza coletiva.

Segundo o Professor Wagner Costa Ribeiro:

O principal fator que agrava a escassez de água doce na Terra é seu uso na esfera privada de maneira irresponsável com fins de acumulação de capital. Não há um reconhecimento de caráter público da água pelas camadas dominantes da sociedade “planetária” que estamos vivendo.

O uso privado da água se reflete nos diversos organismos multilaterais que se dedicam a acompanhar o acesso aos recursos hídricos pelo mundo. Eles trabalham sem a perspectiva de alterar o regime de acumulação ou mesmo de promover transformações sociais importantes. Eles simplesmente projetam cenários de uso da água respeitando indicadores atuais do modo de vida hegemônico.¹⁵

O estudioso acima afirma em sua obra que a “água é fonte de riqueza e de conflitos”.

A água é riqueza porque foi transformada em uma mercadoria em escala internacional, o que gera interesses de grandes grupos transnacionais que atuam apoiados por órgãos como o Banco Mundial e a OMC. Ela também gera riqueza ao ser usada como insumo produtivo na agricultura, indústria e geração de energia.

A água é fonte de conflitos porque sua distribuição natural não corresponde à sua distribuição política. Em alguns países os recursos hídricos são mais que suficientes para abastecer as necessidades de seu povo. Mas eles são raros em outros. Como o estilo de vida hegemônico está baseado no consumo incessante de mercadorias, o uso da água para produção industrial tende a aumentar, o que pode desencadear novos conflitos pelo seu acesso.¹⁶

Não é de hoje que estudos e documentos são divulgados anunciando a crise da água, indicando que a falta de água será um grave problema em 2025. O “Water for People, Water for Life” (Unesco & WWAP, 2003), programa de avaliação de água no mundo formado pela participação conjunta de vinte e três agências da ONU, apresentado em Kioto em 2003, apontou que faltará água para cerca de 2 (dois) bilhões de pessoas, isto na visão otimista e para cerca de 7 (sete) bilhões, no cenário pessimista, em 2050.

Segundo o diretor-geral da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – Food and Agriculture Organization), Jacques Diouf, “enfrentar a escassez de água é o problema do século XXI”. Cerca de 2,8 bilhões de pessoas sofrem com algum tipo de falta de água. Em 2025, dois terços da população mundial serão atingidos, sendo que 1,8 bilhão destes enfrentarão uma “falta drástica”.

O consumo de água tem crescido no último século a um ritmo mais de doze vezes superior ao da população mundial. Por esse motivo, a gestão sustentável, eficaz e equitativa de recursos hídricos cada vez mais escassos será o desafio-chave para os próximos cem anos.¹⁷

¹⁵ RIBEIRO, 2008, p. 52.

¹⁶ Ibid., p. 17.

¹⁷ DIOUF, Jacques. Diretor-geral da FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Food and Agriculture Organization. Disponível em: < <https://www.fao.org.br/h2o.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

Isto nos comprova que a crise da falta de água é uma realidade e que demanda atuação e comprometimento imediato de todos os povos, refere-se a um problema de cunho coletivo, da humanidade em si, que implica na necessidade de se rever a forma da relação estabelecida com este elemento condutor da vida a demandar uma modificação de consciência e comportamento em seu uso por parte de toda a sociedade, a encará-la com um bem coletivo de uso comum, para assim, se promover a sua devida e adequada utilização de forma racional e sustentável.

Condensando a ideia acima declara o professor Wagner Costa Ribeiro:

A busca de uma outra ética seria fundamental para que se pudesse evitar conflitos e que o dinheiro comandasse o acesso a um recurso vital aos seres humanos. Essa seria uma situação ideal que, infelizmente, não corresponde ao desejo dos poderosos donos de empresas de água e das máquinas de guerra globais.¹⁸

O sociólogo Cândido Grzybowski ao tratar sobre o tema da água como um bem coletivo de forma irretocável nos esclarece:

Aqui é essencial destacar a água como bem comum fundamental da vida, de toda vida. Os bens comuns, ou simplesmente comuns, são parte intrínseca da integridade das condições de vida de todos e todas. São bens comuns: o próprio planeta Terra, a atmosfera (o ar e o clima), o espaço sideral (órbitas geoestacionárias) e o espectro de ondas (para frequências de comunicação), a biodiversidade, as terras férteis, as montanhas, os oceanos, os rios, as águas...Bens que existem em um estoque dado. São também comuns bens produzidos como a língua e a cultura, o conhecimento, a informação, a internet... , todos bens que se multiplicam e se enriquecem com o seu uso humano. A cidade, como um conjunto coletivo, é um bem comum, convivendo com propriedades privadas de casas, apartamentos, casas comerciais e de serviços, indústrias, em seu interior. Nenhum bem é comum por si, torna-se comum, faz-se comum pelas relações sociais.¹⁹

O que faz um bem ser comum é o indispensável compartilhamento e o necessário cuidado. A percepção da necessidade de compartilhar e cuidar de certos bens leva os grupos humanos a se organizar e a tratá-los como comuns. Por isto é que socialmente se criam bens comuns. Voltar a tornar comum o que foi privatizado está no centro de muitas indignações e insurgências pelo mundo. O caso da água é um dos mais evidentes e emergentes hoje em dia.

18 RIBEIRO, 2008, p.21.

19 GRZYBOWSKI, Acesso: 19 ago. 2014.

A água só é garantida de fato quando tratada como bem comum.

No Fórum Social Mundial, ainda na primeira edição em 2001, em Porto Alegre, começou a se formar a rede mundial do direito à água como bem comum, uma das maiores redes de cidadania no mundo. Na luta contra a privatização e pela volta a formas de tratar a água como bem comum vale lembrar aqui os casos de Roma e de Paris, hoje com o abastecimento de água sob a gestão da municipalidade e sob controle direto do cidadão.

Ser comum é ser um direito coletivo. Não é uma questão de propriedade. Não é “de ninguém”, mas de todos. Não é só ser público que garante ser de todos. O ar é comum porque é de todos, mas é difícil imaginá-lo público ou, ainda mais difícil, privado. A rua é comum porque pública, também de todos, mas temos experiências de sobra sobre a sua privatização, com cancelas e guardas armados.

A água é um direito coletivo porque comum, só que pode ser privatizada na medida em que pode ser aprisionada. Não é automático que a gestão pública da água a trate como um bem comum, mas estar sobre gestão pública muda a natureza do conflito pelo direito coletivo à água.

O privado é o que é controlado privadamente, segundo interesses particulares. O que é público, controlado ou não pelo Estado, deve atender a interesses coletivos, de todas e todos. Mas para isto necessariamente precisa ser visto e tratado como um direito comum, um direito igual de todos e todas da coletividade.

Só a cidadania em ação pode garantir o caráter comum de um bem. A água merece ser mais do que uma tragédia, por sua falta ou excesso. Está na hora de instituímos publicamente a água como um bem comum. Não podemos nos esquecer que somos gestores de 12% da água doce do mundo!

Cada cidadão/usuário tem que ter em mente sua responsabilidade pela forma como se dá o consumo de água em sua propriedade, com a consciência de que está se utilizando de um bem precioso e finito, cuja escassez somente ocorrerá em razão de seu uso indevido.

Como uso indevido podemos elencar a utilização da água de forma desperdiçada e desnecessária implementada por aqueles que não se importam com este precioso líquido em razão de sua ignorância acerca do tema ou por aqueles que a utilizam de forma esbanjada em razão de seu poder econômico, pois, pensam que ao cumprirem com sua obrigação de pagamento não podem ser tolhidos em seu “direito” de usar, fruir e gozar da água fornecida em seu imóvel.

Ledo engano um pensamento como este, comportamentos egoísticos e individualistas desta natureza devem ser superados nos dias atuais, pois, estamos tratando de um bem coletivo pertencente a todos, cuja importância e necessidade impõe uma alteração de conduta imediata, mesmo que seja por meio de uma sanção, no caso, a imposição de multa pelo consumo excessivo ou acima da média “per capita” do imóvel.

O mundo moderno e populoso em que vivemos, cujas projeções para o ano de 2050 apontam um salto populacional de 07 (sete) bilhões para 09 (nove) bilhões de pessoas, não mais nos permite comportamentos egoísticos e individualistas em relação à utilização dos recursos naturais.

Esta é a nova regra imposta pela evolução e progresso da humanidade, não há como nos distanciarmos ou fugir desta realidade, é fato, daí a premente necessidade de modificação de comportamento.

Devemos sair do individualismo, para o coletivo.

Mas será que somente uma simples multa seria a solução para questões como a ora colocada sob exame, ou porque sempre é o cidadão quem deve arcar com o ônus das mazelas sociais? E o Poder Público, qual seria sua parcela de responsabilidade? Estas são algumas das perguntas que podem surgir ao pensarmos sobre este tema.

De fato, a “priori”, a simples aplicação de uma multa administrativa pelo consumo excessivo de água, ou melhor dizendo, acima da média de consumo de um determinado imóvel, parece não ser tão eficiente, mas, é um mecanismo de controle positivo e educativo, na medida que ao atingir o “bolso” do cidadão/usuário o fará pensar e alterar seus hábitos de consumo e gradativamente o conscientizará da necessidade de melhor valorizar a utilização do líquido precioso denominado água evitando desperdícios.

Com isso não só um melhor aproveitamento da utilização da água ocorrerá, com a consequente diminuição e economia de consumo, mas também a tomada de consciência e responsabilidade do indivíduo frente não só à água, mas, principalmente no que se infere no desenvolvimento de sua cidadania.

Acredita-se que com mecanismos como o sugerido, uma consciência ambiental e coletiva possa ser desenvolvida, pois, fará com que o cidadão/usuário pense sobre o assunto que até então não lhe importava, pois, bastava pagar a conta de água apresentada.

Referido mecanismo obrigará o cidadão/usuário a prestar atenção em seu consumo de

água, a acompanhá-lo, observar as informações constantes de sua conta de água, assim, como as condições de manutenção de sua propriedade, tais como vazamentos, por exemplo, ou seja, possibilitará um maior envolvimento com a questão ambiental e o nascimento de um cidadão/usuário, mais atento, consciente e participativo.

A proposta da aplicação de multa pela utilização excessiva ou acima da média de consumo de água do imóvel, apresenta-se, portanto, mais como um instrumento de cunho educativo do que sancionatório, pois, sua finalidade na verdade é chamar a atenção do cidadão/usuário, para a necessária participação deste no uso mais racional e eficiente da água, assim, como para a natureza coletiva de referido bem que pertence a todos e é imprescindível não só para esta, mas, para as futuras gerações.

A ação de cada indivíduo é importante, para o alcance do todo, que no caso é a preservação do recurso natural coletivo e sua utilização de forma mais consciente e eficaz.

No que pertine ao Poder Público, por óbvio que a este, como gestor da coisa pública, recai a maior parcela de responsabilidade pela gestão, utilização e preservação da água, mas, que infelizmente não vem sendo devidamente observado.

É inegável a existência de uma omissão administrativa ou no mínimo uma atuação muito discreta por parte do Poder Público em todas suas esferas em relação ao tema em discussão.

Focar a discussão acerca do desperdício da água apenas no usuário/consumidor é simplificar e fugir da abrangência do tema, pois, as próprias concessionárias que têm por atribuição a prestação do serviço de abastecimento possuem uma perda de água em suas redes que não é fiscalizada ou acompanhada por qualquer ente.

Os níveis de perda de água no Brasil é elevado, estima-se que no Estado de São Paulo esta gire em torno de 40% podendo este percentual aumentar em outros Estados segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS.²⁰

Nos melhores sistemas do mundo, como Japão e Alemanha, as perdas físicas estão em torno de 8%, no Reino Unido são de 16%, na Filadélfia (EUA) são 25,6%, na França, 26%, e a Itália, 29%.²¹

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, considera perda aquela água que foi tratada e fornecida para consumo, mas que não foi cobrada porque se perdeu em

²⁰ Disponível em: < www.snis.gov.br/>. Acesso em: 18 mar. 2015.

²¹ Disponível em: < g1.globo.com/.../90-das-100-maiores-cidades-reduzem-pouco-ou-nada-o-desperdicio-de-agua.html>. Acesso em: 18 mar. 2015.

vazamentos, foi roubada em ligações clandestinas ou teve erros na medição. Sem o retorno do dinheiro gasto com energia e produtos químicos para tratar a água, as empresas investem menos na melhoria do sistema.

O Instituto Trata Brasil fez um ranking do saneamento 2014 com um diagnóstico dos principais indicadores de saneamento básico (abastecimento de água; coleta e tratamento de esgotos; perdas; investimentos/arrecadação) dos 100 maiores municípios brasileiros. A base de dados consultada foi extraída do SNIS 2012 (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) do Ministério das Cidades.²² De acordo com este estudo a cidade de Ribeirão Preto figura no décimo lugar.

O estudo da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES de 2013, destaca que um dos principais indicadores de eficiência da operação dos sistemas de abastecimento de água é o índice de perdas e no momento de tentativa de retomada dos investimentos do setor de saneamento, é visível que grande parte de nossos operadores públicos, apresentam condições insuficientes do ponto de vista de gestão para planejar e implementar as ações necessárias para enfrentar o problema.²³

Segundo os levantamentos do estudo acima citado a situação atual dos prestadores de serviços não favorece os investimentos em redução de perdas devido a diversos fatores, dentre eles a insuficiência de quantidade no quadro de funcionários de profissionais e a baixa capacitação destes para gerenciar sistemas de modo a manter baixos e sob controle os índices de perdas.

Outro fato apontado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES e que agrava o problema é a precária condição física dos sistemas de abastecimento de água, com redes antigas, escassez de equipamentos e instrumentos e até mesmo de cadastros técnicos e comerciais.

Os baixos índices de investimentos no setor de saneamento brasileiro se deve à baixa capacidade dos operadores de se financiar e esta limitação está relacionada às formas como o Governo Federal disponibiliza os recursos para o setor e às condições econômico-financeiras ainda precárias dos operadores, que por sua vez, se justificam em função da baixa eficiência operacional e de gestão.

Trata-se de um ciclo vicioso em que a baixa capacidade operacional reduz a

²² Disponível em: <www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento>. Acesso em: 20 mar. 2015.

²³ Disponível em: <www.abes-sp.org.br/arquivos/perdas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

capacidade de financiamento, que por sua vez prejudica a capacidade de investimento e consequentemente a melhora operacional.

Todavia, uma melhor análise dessas condições resulta em uma única conclusão o que prejudica os investimentos, financiamentos e melhor operação do setor de abastecimento é a ineficiência e ingerência política no setor público competente.

O alto custo das empresas e concessionárias prestadoras dos serviços de abastecimento é decorrente na maioria das vezes de um quadro de pessoal mal dimensionado, de ineficiência nas compras, alto consumo de energia elétrica, altos índices de perdas de água, questões que em não havendo a ingerência política no setor público com a imposição de contratação de pessoal gabaritado e conhecimento técnico comprovado, assim, como a cobrança real de resultados certamente se resolveria.

A baixa capacidade de geração de receitas é ocasionada pela gestão comercial deficiente, o não aproveitamento de oportunidades na área de saneamento industrial e privado, baixa agressividade comercial que diminuem a capacidade das operadoras de obter recursos financeiros que seriam destinados ao seu plano de investimentos e as ações de melhoria operacional, como programas de perdas de água.

Neste particular é importante frisar a necessidade de uma continuidade de atuação com o estabelecimento de projetos, investimentos e condutas que devem se perpetuar ao longo da execução do trabalho até o final, o que na maioria das vezes não ocorre com as interrupções decorrentes das alterações de governos e a famosa “dança das cadeiras” em que o quadro de dirigentes são alterados e os interesses das políticas públicas também se modificam e com eles todo um trabalho em andamento.

Esta falta de comprometimento e continuidade é devastadora para o setor público, pois, contribui para a não finalização dos projetos iniciados, aumenta os custos das atividades, desmotiva os funcionários acarretando a ineficiência do serviço e insatisfação da população.

É inegável a falta de uma coordenação central devidamente capacitada e com autonomia de decisão e atuação estritamente comprometida não só com a regularidade e continuidade dos atos a serem praticados, mas, sobretudo com a melhor e máxima obtenção de resultado.

Desta forma, é forçoso reconhecer a responsabilidade do Estado, cujas ações ou falta delas devem ser exigidas e fiscalizadas pela sociedade e pelo Ministério Público que detém competência legal para tanto, ensejando uma aplicação sancionatória pecuniária.

O artigo 225 da Constituição Federal ao tratar do meio ambiente, estabeleceu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações e para tanto como forma de assegurar a efetividade desse direito, em seu parágrafo primeiro, registrou algumas incumbências ao Poder Público.

Denota-se do texto constitucional que referidas incumbências se referem a ações positivas de preservar, restaurar, definir, exigir, controlar, promover e proteger o meio ambiente, se estabelecendo inclusive no parágrafo terceiro sanções penais e administrativas aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas que praticarem condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Portanto, a proteção ao meio ambiente e ao meio ambiente equilibrado foi inserida na Constituição Federal como direito fundamental e sua concretização é uma responsabilidade do Poder Público que deve implementá-la notadamente através do elaboração e aplicação de políticas públicas.

Diante da omissão do Poder Público é mais do que devida sua responsabilização conforme inclusive preconiza o parágrafo sexto do artigo 37 da Constituição Federal cumprindo à sociedade que também tem o dever de zelar pelo meio ambiente, exigir o cumprimento das políticas públicas de preservação e proteção e os comandos constantes da Constituição Federal em juízo.

Compete ao Poder Judiciário por meio de ações judiciais impor ao Estado a adoção das medidas descritas no texto constitucional dentre elas de preservação e proteção do meio ambiente, inclusive com aplicação de sanção pecuniária, conforme pode se constatar das decisões jurisprudenciais, senão vejamos:

[...]A matéria devolvida a este Tribunal, em sede de recurso de Apelação, cinge-se na discussão se o Poder Judiciário, diante da omissão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO de executar ação de iniciativa da Administração no prazo fixado pela Lei nº 9.985/00, pode determinar o seu cumprimento e fixar prazo para tanto. [...]. Estabelece a Constituição Federal que é dever fundamental do Poder Público e da coletividade a defesa e preservação do meio ambiente, sendo um direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal dever, além de possuir uma ordem negativa - não degradação, também tem cunho positivo, impondo a prática de atos de recuperação, restauração e defesa ao ambiente ecologicamente equilibrado. 4. A elaboração do Plano de Manejo é essencial para a preservação da Unidade de Conservação, uma vez que estabelece as normas de uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. Por tal razão, Lei nº 9.985/00 estabeleceu o prazo de cinco anos para a sua finalização, contados a

partir da data de criação da correspondente Unidade de Conservação, no caso, janeiro de 1997. 5. O Plano de Manejo da Unidade de Conservação em questão, passados 17 anos da criação, ainda não foi concluído, não tendo a Autarquia Federal, portanto, observado o prazo legalmente fixado, restando-se omissa por tempo superior ao aceitável/tolerável, razão pela qual não resta dúvida de que cabe ao Poder Judiciário exercer o seu controle jurisdicional, determinando o cumprimento da lei de modo a proteger o direito coletivo. 6. No tocante ao prazo para a apresentação do citado Plano de Manejo, fixado pelo julgador de origem em 180 dias, recurso não merece prosperar, uma vez que não trouxe o Apelante embasamento capaz de demonstrar que o prazo fixado não é suficiente para a adoção das medidas determinadas na sentença, as quais, há muito tempo deveriam ter sido efetivadas. 7. É pacífico na jurisprudência a possibilidade do cabimento de cominação de multa diária contra Fazenda Pública, como meio coercitivo para o cumprimento de obrigação de fazer. Na hipótese, todavia, a multa foi arbitrada de forma excessiva e sem fundamentação à sua fixação em patamar tão elevado para uma astreinte diária (R\$ 10.000,00 - dez mil reais). Assim, a fim de evitar enriquecimento ilícito e considerando tratar-se de Autarquia Federal, entende-se por bem reduzir seu valor para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) [...]²⁴

[...] Ação Civil Pública. Ambiental. Transposição de Bacias Hidrográficas. Necessidade de elaboração do eia/rima. [...] Alegou-se na inicial da presente Ação Civil Pública, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO CAPIXABA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE - ACAPEMA e posteriormente assumida pelo MPF, irregularidades na concessão do licenciamento ambiental para o projeto de transposição das águas do Rio Doce. Pleiteou-se, na presente demanda, (a) a condenação do Município de Aracruz e da Aracruz Celulose S/A em obrigação solidária de fazer estudos e um relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), a fim de apresentarem ao órgão gestor ambiental do Estado do ES, relativo ao projeto de transposição das águas do Rio Doce para o Rio Riacho e para o abastecimento da fábrica de celulose; (b) a condenação do Estado do Espírito Santo, através da SEAMA, em obrigação de fazer, a fim de que o mesmo receba os estudos e o relatório de impacto ambiental elaborado (pedido "a") e faça a devida análise, ouvindo o IBAMA, quanto ao licenciamento para utilização de recurso ambiental de um bem da UNIÃO; (c) condenação do IBAMA em obrigação de fazer a fim de que o mesmo participe e analise o EIA/RIMA requerido, bem como observe os procedimentos administrativos para decisão quanto ao EIA, incluindo a concessão ou não de licenciamento ambiental da transposição das águas do Rio Doce; (d) condenação dos RÉUS ARACRUZ CELULOSE S/A MUNICÍPIO DE ARACRUZ na obrigação de fazer, de modo contínuo, a canalização das águas do Rio Doce para os Sistemas de Abastecimento Público dos Distritos de Vila do Riacho e Barra do Riacho; (e) Condenação da ARACRUZ CELULOSE S/A no pagamento de todos os custos relativos à elaboração do EIA/RIMA; (f) Anulação da Licença de Operação nº 067/2002[...][...] cumpre destacar que o Constituinte de 1988 remeteu ao legislador ordinário a competência para regular essa imposição da obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental nos casos em que ocorrer significativa degradação do meio ambiente. XI - A Lei 6.938/81, que, dentre outras providências, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, por sua vez, outorgou competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - para editar normas, critérios e padrões nacionais de controle e de manutenção da qualidade do meio ambiente com vista ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos (inc. VII do art. 8º). XII - O CONAMA editou, então, a Resolução nº 001/86, na qual elenca um rol exemplificativo de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem de

²⁴ BRASIL.TRF-2, Classe: AC - Apelação Cível – 619756 - Processo: 200851080012173, UF: RJ, Órgão Julgador: Oitava Turma Especializada, Rel. Desembargador Federal Guilherme Diefenthaler, 10/12/2014.

elaboração de EIA/RIMA, a ser apresentado à autoridade competente, dentre elas, a abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, a retificação de cursos d'água, bem como a transposição de bacias e diques. XIII - Dito isso, temos que a própria Resolução trata a atividade de transposição de águas como de significativo impacto ambiental, tanto é assim que especificou a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. XIV - A Resolução nº 001, do CONAMA, ao dispor sobre impacto ambiental, foi publicada em período anterior à Constituição de 1988, daí ter sido posteriormente editada a Resolução nº 237/97, a qual dispõe, no seu art. 3º, que a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual deverá ser dada publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. XV - Por outro lado, estabelece o parágrafo único do artigo 3º da Resolução CONAMA nº 237/97, que cabe ao órgão ambiental competente definir se a atividade ou empreendimento é causador de significativa degradação ambiental e quais serão os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento em cada caso. XVI - Posto isso, cumpre destacar, da detida análise dos autos, que se pode verificar que foi realizada perícia nos autos, a qual constatou que a obra em liça deve ser definida como obra de transposição de bacias: "(...) dessa forma, considerando que foi necessário construir um canal através de obras de engenharia para alimentar a bacia do rio Riacho, além do fato de não existir tributários conectando as duas bacias, é pertinente definir as obras do projeto em questão como transposição de bacias" (fl. 989) XVII - Em sendo assim, conclui-se que, para o empreendimento em liça - dada a magnitude da obra, a qual, conforme afirmado em perícia, trata-se de verdadeira transposição de bacias hidrográficas, com o natural impacto ambiental dela decorrente -, havia a necessidade de um estudo mais elaborado que a simples Declaração de Impacto Ambiental (DIA) apresentada, a qual serviu de base para os licenciamentos questionados.[...] ²⁵

Nesse contexto, têm-se que a responsabilidade pela preservação e proteção da água como recurso natural finito e integrante do meio ambiente é atinente não só ao cidadão/usuário, mas, também ao Poder Público, conforme preconizado no texto constitucional e as ações para a concretização de referido múnus deve se dar pela atuação conjunta em uma espécie de freios e contrapesos, onde o direito de se usar referido bem deve ser garantido, mas, com a devida observação de seus limites de forma a preservá-lo e protegê-lo, cumprindo ao Poder Público uma gestão eficiente, efetiva e continuada com a noção de que a todos cumpre o dever de cobrar, exigir e fiscalizar os atos uns dos outros, sob pena de severas sanções judiciais.

A situação atual nos impõe a modificação de comportamento quanto à forma de se usar e lidar com a água, bem comum e valioso imprescindível para a sobrevivência e

²⁵ BRASIL. TRF-2 Classe: APELREEX – 544114 - Processo: 200250010037176, UF: RJ, Órgão Julgador: Sétima Turma Especializada, Rel. Desembargador Federal Reis Friede, 30/10/2013.

desenvolvimento da humanidade, onde todas as iniciativas e ações em busca de sua preservação e proteção por mais simples que sejam são necessárias e merece a participação e contribuição da sociedade, motivo pelo qual, sem isentar a responsabilidade atinente ao Poder Público, defende-se a proposta de se impor uma sanção pecuniária ao cidadão/usuário esbanjador que utiliza-se da água pública fornecida em seu imóvel em proporções superiores a sua média de consumo como forma de se coibir o desperdício e construir uma consciência coletiva acerca do tema, pois, à este, também cumpre a obrigação de preservação, proteção e fiscalização preconizados na Constituição Federal.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DA ÁGUA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida, cidadã, verde, ambiental em seu artigo 225, consagrou o direito de terceira geração ou dimensão ao ambiente equilibrado e saudável como um direito fundamental, todavia, o significado e extensão dessa proteção constitucional suscita ampla e calorosa discussão não só doutrinária, como jurisprudencial, bem como regulamentação legislativa de forma a explicitar sua abrangência e preceitos.

De forma sintética, podemos identificar três momentos distintos do regime de propriedade das águas no Brasil: a propriedade particular (Código Civil de 1916 e o Código de Águas de 1934), a propriedade pública (Constituições de 1946, 1967, a Emenda Constitucional nº1 de 1969 e a Constituição Federal de 1988) que atribuíram aos Estados da federação a propriedade sobre as águas, a propriedade difusa (Lei 9.433 de 1997 - Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos).

Referida evolução legislativa no regime de propriedade da água é fruto da ampliação da consciência ecológica ocorrida no final do século XX. Neste sentido conclui a estudiosa professora Luciana Cordeiro de Souza:

A partir do Código das Águas, onde há a predominância do entendimento do bem água como sendo de natureza privada, aos poucos o Estado foi percebendo, face às grandes secas no Nordeste do país, a crescente preocupação com a coletividade,

como bem social; a água passou a ser vista gradativamente como bem público, e, com a promulgação da atual Constituição, a sua natureza jurídica passou a ser difusa.²⁶

Preceitua o art. 225 da Carta Cidadã:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²⁷

Denota-se que o legislador constituinte ao fazer constar do texto legal que o meio ambiente é “bem de uso comum do povo”, trouxe uma nova dimensão ao conceito de meio ambiente o reconhecendo como bem difuso (coletivo “*lato sensu*”) introduzindo a função social e ambiental da propriedade como princípio da gestão do meio ambiente.

O regime jurídico das águas gera bastante discussão com diversos entendimentos jurídicos, todavia, o entendimento majoritário da doutrina atual posiciona-se em afirmar que o regime de propriedade da água foi alterado pelo constituinte de 88 ao preconizar em seu artigo 20, inciso III e artigo 26, inciso I, que as águas superficiais ou subterrâneas como bens da União e do Estado.

Sob o entendimento de Eduardo Coral Viegas ocorreu um processo de “publicização” das águas, com a completa transferência da sua propriedade para o patrimônio público e a revogação tácita da parte constante do Código de Águas que admite a existência das águas particulares:

Há ainda, como já se grifou, pequena parcela de autores que mantém a posição de que continua existindo a classe das águas particulares no Brasil, o que fazem baseados no Código de Águas, revogado no tópico, segundo a melhor tendência. (...) Conjugando-se, portanto, o art. 225, caput, da Constituição, com o art. 99, I, do Código Civil, conclui-se que a água é um bem de uso comum do povo, como já assentou, inclusive, o Superior Tribunal de Justiça em recente julgado.²⁸

Atualmente essa definição das águas como um bem de uso comum do povo é a interpretação predominante acerca do regime dominial da água.

²⁶ SOUZA, Luciana Cordeiro de. **Águas e sua proteção**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 89.

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015

²⁸ VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica da água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 88-89.

Nesse diapasão, Sirvinskas²⁹, ensina que o bem ambiental não pode ser inserido na classificação de bem público nem como bem privado – àqueles previstos no art. 98 do CC/2002, tendo em vista que o meio ambiente refere-se a uma terceira categoria de bem, situada numa faixa intermediária entre o público e o privado, denominando-se bem difuso.

A água é, portanto, um bem que possui natureza transindividual, ou seja, transcendem o indivíduo, ultrapassa o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual.

Seguindo este raciocínio tratando-se a água de um bem de uso comum do povo e um dos elementos integrantes do meio ambiente, é de responsabilidade do Estado, o dever de não só fornecê-la, mas principalmente impor medidas protetivas de controle de uso. Os princípios hoje conhecidos como de direito ambiental esboçam o caminho a ser trilhado pelo Estado na elaboração de políticas públicas voltadas para estas finalidades.

A evolução da legislação de recursos hídricos no Brasil teve como marco legal inicial o Código de Águas, estabelecido pelo Decreto Federal nº 24.643 de 10 de julho de 1934. O citado Código refletiu uma mudança nas diretrizes do país, que migrava suas atenções do setor agrário para o urbano industrial e precisava viabilizar a geração de energia hidrelétrica e assim atender aos interesses emergentes do setor urbano industrial.³⁰

O Código de Águas definiu vários tipos de propriedade da água: águas públicas; águas comuns e águas particulares, esta última foi suprimida na Constituição Federal de 1998. As águas públicas de uso comum são basicamente as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis e as fontes e reservatórios públicos. As águas comuns são as correntes não navegáveis ou não flutuáveis.

As águas públicas de direito comum podem ser da União ou dos Estados. As de domínio da União são aquelas que servem de limite com outros países ou se estendem até território estrangeiro, as que servem de divisa entre estados ou às que percorrem dois ou mais estados. As águas de domínio estadual são as que se situam exclusivamente num estado.

O Código de Água considera, ainda, o uso prioritário para abastecimento público e estabelece, como princípio, os aproveitamentos múltiplos, dentre seus dispositivos merece destaque a previsão do princípio do poluidor-pagador.

Em 1967 foi criada a Política Nacional de Saneamento, que proporcionou a

²⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo, Manual de Direito Ambiental, São Paulo, Saraiva, 2013.

³⁰ Disponível em: <www.cprm.gov.br/publique/media/evento_PAP003029.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

incorporação do conceito de planejamento integrado, pois, em seu texto determinava a integração entre as políticas de Saúde e Saneamento, criando, o Conselho Nacional de Saneamento cuja composição era interministerial.

A Constituição Federal promulgada em 1998, trouxe aperfeiçoamentos importantes aos dispositivos de gestão dos recursos hídricos originários do Código de Águas, e mostrou-se centralizadora, estabelecendo que “compete privativamente à União legislar sobre as águas e energia [...], regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima”, todavia, permite que lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões específicas da matéria acima (artigo 22).

Na Constituição Federal de 1988 ficou definido a propriedade da água bem como no seu inciso XIX do artigo 21 se definiu que “compete à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.

O processo de participação das instituições envolvidas com recursos hídricos e da comunidade técnico-científica teve continuidade, dando origem a formulação e implantação da Lei nº 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos SINGREH.

Esta lei inspirada no modelo francês de gestão dos recursos hídricos, tem por objetivos principais:

- assegurar disponibilidade de água com qualidade para gerações atuais e futuras;
- a utilização racional e integrada de água visando o desenvolvimento sustentável
- a prevenção contra eventos críticos.

Esta Lei está fundamentada nos seguintes conceitos:

- a água é um recurso natural finito;
- sua utilização prioritária é para consumo humano e animal;
- ênfase no aproveitamento múltiplo;
- adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

No que se refere a diretrizes a Lei 9.433/97 estabelece:

- associação dos aspectos quantitativos e qualitativos da água;
- adequação das ações às diversidades regionais;
- integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental;
- integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão costeira e estuarina;
- articulação com planejamentos setoriais, regionais, estaduais e nacional;
- articulação com a gestão do solo.

Para cumprir os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, foram definidos os seguintes instrumentos:

- Planos de Recursos Hídricos (planos diretores por bacias, compatibilizados com os estados e unificados para o país);
- Outorga de direito de uso da água;
- Cobrança pelo uso da água;
- Sistema de informações sobre recursos hídricos;
- Compensação a municípios;
- Enquadramento dos corpos d'água.

Integram ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH - os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agências de Água, sendo importante frisar que os fundamentos expressos nesta Lei, poderá vir a proporcionar uma gestão de forma sistêmica dos recursos hídricos, através da bacia hidrográfica e por outro lado ao instituir a cobrança pelo uso da água, reconhece o valor econômico da água, estimulando o seu uso racional.

Para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o Sistema

Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi criada em 17 de julho de 2000, a Agência Nacional de Águas – ANA, que trata-se de uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente que tem entre suas atribuições a outorga do direito do uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, além de outras funções normativas, gerenciais e fiscalizadoras relativa aos recursos hídricos.

No que tange à cobrança pelo uso da água, informa a ANA – Agência Nacional de Águas³¹ que a cobrança pelo uso de recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, e tem como objetivos:

- dar ao usuário uma indicação do real valor da água;
- incentivar o uso racional da água;
- obter recursos financeiros para recuperação das bacias hidrográficas do País.

A Cobrança não é um imposto, mas uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado a partir de um pacto entre os usuários da água, a sociedade civil e o poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs, a quem a Legislação Brasileira estabelece a competência de pactuar e propor ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de cobrança a serem adotados na sua área de atuação.

Além disso, a legislação estabelece uma destinação específica para os recursos arrecadados: a recuperação das bacias hidrográficas em que são gerados.

A cobrança em águas de domínio da União somente se inicia após a aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH dos mecanismos e valores propostos pelo - CBH.

Compete à Agência Nacional de Águas - ANA, criada pela Lei nº 9.984/00, arrecadar e repassar os valores arrecadados à Agência de Água da bacia, ou à entidade delegatária de funções de Agência de Água, conforme determina a Lei nº 10.881/04.

As Agências de Água da bacia ou entidade delegatária de suas funções é instituída mediante solicitação do Comitê de Bacia Hidrográfica - CBH e autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, cabendo a ela desembolsar os recursos arrecadados

³¹ Disponível em: <www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/.../cobrancaearrecadacao.aspx>. Acesso em: 21 mar. 2015.

com a cobrança nas ações previstas no Plano de Recursos Hídricos da bacia e conforme as diretrizes estabelecidas no plano de aplicação, ambos aprovados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica - CBH.

Com isto verifica-se o legislador brasileiro reconheceu a água como bem de natureza coletiva “lato sensu” e se preocupou em estabelecer regras e instrumentos para sua preservação e proteção.

A evolução legislativa acerca do tema denota o reconhecimento da importância do uso da água de forma racional e eficiente, bem como sua forma integrada, ou seja, relacionada a outros setores tais como saneamento, recursos hídricos e energia no âmbito da bacia hidrográfica.

Todavia, na prática constata-se que apesar do arcabouço legal existente o Poder Público não atuou com o fôlego necessário na gestão dos recursos hídricos culminando nos dias atuais com a grave situação de falta de água nos reservatórios do país, principalmente na região sudeste decorrente da falta de um trabalho preventivo de investimento, fiscalização, monitoramento do crescimento populacional, bem como de desmatamentos e poluição dos rios, dentre outros e políticas públicas de educação e conscientização da população.

Diante da situação atual enfrentada de escassez e falta de água nos resta, conforme dito popular “correr atrás do prejuízo” e elaborar planos de ação e investimentos eficientes no setor de captação e abastecimento, bem como na preservação e proteção do meio ambiente.

No mesmo sentido é imprescindível a participação e atuação da sociedade não só cobrando e fiscalizando as ações do Poder Público, mas, modificando sua forma de entender e lidar com os recursos naturais, dentre eles a água.

Estamos diante de um novo tempo em que devemos incorporar uma forma mais integrada e compartilhada na maneira de lidarmos com os recursos naturais, atitudes egoísticas e individualizadas não possuem mais espaço, o todo é influenciado por cada ato individual, assim, aquele que desperdiça a água ao consumi-la acima de sua média de consumo está prejudicando o todo e ferindo a natureza, razão pela qual como forma de coibir, educar e punir defende-se a aplicação de uma multa administrativa.

2.2 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL APLICÁVEIS À ÁGUA

Priorizando a importância dos princípios de direito para a melhor compreensão do direito o mestre Álvaro Luiz Valery Mirra no brilhante trabalho intitulado PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO AMBIENTAL, com muita propriedade nos ensina o seguinte:

No estudo e análise de toda e qualquer disciplina de direito é fundamental o estudo de seus princípios, uma vez que “os princípios constituem as ideias centrais de um determinado sistema jurídico. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente.”³²

Os princípios, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é o mandamento nuclear de um determinado sistema; é o alicerce do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema.

Desta forma, uma das condições primordiais para a boa aplicação do direito é o conhecimento de seus princípios, pois, permite a visualização global do sistema para melhor aplicação concreta de suas normas.

Eles atuam como ferramenta de orientação nas hipóteses dos sistemas jurídicos que como o sistema jurídico-ambiental têm suas normas dispersas em inúmeros textos de lei, que são elaborados ao longo dos anos, sem critério preciso, sem método definido.

Além disso, os princípios exercem também profunda influência na interpretação do Direito. Isso porque, de acordo com a doutrina autorizada, o princípio é uma norma de hierarquia superior às demais regras jurídicas do sistema.

Esse aspecto, da maior relevância, faz com que deva haver sempre uma estrita relação de compatibilidade entre a aplicação das regras jurídicas e os comandos normativos decorrentes dos princípios, daí sua importância no estudo do direito ambiental.

Os princípios devem ser extraídos do ordenamento jurídico em vigor, no caso do Direito Ambiental, tais princípios podem ser localizados e extraídos da Constituição Federal

³² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, nº 02, abril-junho/1996, página 50. Disponível em: < <http://www.direitoambiental.adv.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

de 1988, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81), das Constituições Estaduais e para o mestre Álvaro Luiz Valery Mirra³³, também, das Declarações Internacionais de Princípios, adotadas por Organizações Internacionais, em especial as Declarações da ONU de Estocolmo de 1972, sobre o meio Ambiente Humano e do Rio de Janeiro de 1992, sobre meio Ambiente e Desenvolvimento.

Os Princípios do Direito Ambiental visam proporcionar para as presentes e futuras gerações, as garantias de preservação da qualidade de vida, em qualquer forma que esta se apresente, conciliando elementos econômicos e sociais, isto é, crescendo de acordo com a ideia de desenvolvimento sustentável. São eles:

2.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público na Proteção do Meio Ambiente em Relação aos Interesses Privados

Segundo os escólios de Álvaro Luiz Valery Mirra³⁴ esse é um princípio geral do direito público moderno, por meio do qual se proclama a superioridade dos interesses da coletividade, que devem prevalecer sobre os interesses dos particulares, de índole privada.

O interesse na proteção do meio ambiente, dessa forma, por ser de natureza pública, deve prevalecer sempre sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos, e isso porque a preservação do meio ambiente é condição essencial para a própria existência da vida em sociedade e conseqüentemente, para a manutenção e o exercício pleno dos direitos individuais dos particulares.

Eventual conflito de interesses envolvendo o meio ambiente deverá ser equalizado com base neste princípio o qual deve prevalecer a supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente.

Neste passo, verifica-se não existir espaço para o consumidor/usuário que diante de seu poder econômico ou no exercício de seu direito privado de uso acaba por consumir água acima da média de consumo de sua propriedade, ou seja, de forma desperdiçada.

³³ MIRRA, 1996. Acesso em: 28 mar. 2015.

³⁴ Ibid., acesso em: 28 mar. 2015.

O interesse público em jogo é superior ao interesse particular em questão, impondo ao poder público e a sociedade a quem cumpre, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, cada um a seu modo.

O Poder Público, por meio de políticas públicas, programas de economia e conscientização do uso da água dentre outros e a sociedade pela modificação de comportamento quanto à forma de encarar e lidar com esse elemento da natureza finito e coletivo.

2.2.2 Princípio da Intervenção Estatal Obrigatória na Defesa do Meio Ambiente

Esse princípio está inscrito no item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972 e no artigo 227, “caput”, da Constituição Federal de 1988 e decorre da natureza indisponível do meio ambiente, acima referida.

Tais dispositivos normativos consignaram expressamente o dever do Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo e até no âmbito jurisdicional, cabendo ao Estado adotar as políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir esse dever imposto.

Ressalte-se que se a defesa do meio ambiente é um dever do Estado, a atividade dos órgãos e agentes estatais na promoção da preservação da qualidade ambiental passa a ser, conseqüentemente, de natureza compulsória, obrigatória, com isso, torna-se viável exigir do Poder Público o exercício efetivo das competências ambientais que lhe foram outorgadas.

Esse aspecto ganha relevância ainda maior no sistema constitucional vigente, em que a Constituição Federal acabou dando competências ambientais administrativas e legislativas aos três entes da nossa federação: à União, aos Estados e aos Municípios. Por via de consequência, torna-se possível exigir, coativamente até, e inclusive pela via judicial, de todos os entes federados o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção do meio ambiente.

Mas se, cumpre salientar que a intervenção do Estado é obrigatória e indispensável

para a proteção do meio ambiente, não sendo, todavia, exclusiva, uma vez que essa administração do "patrimônio" ambiental deve se dar sempre com a participação direta da sociedade.

Neste contexto, é primordial a participação e integração não só do poder público, mas, da sociedade nos assuntos relativos ao meio ambiente, sendo certo que de acordo com este princípio não há impeditivo ao administrador público em impor multa administrativa ao consumidor/usuário esbanjador como instrumento de contenção do desperdício.

2.2.3 Princípio da Participação Popular na Proteção do Meio Ambiente

A participação popular na proteção do meio ambiente está prevista expressamente no Princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92.

No Brasil, ela tem como fundamento genérico o artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal e como fundamento específico em matéria de meio ambiente, o artigo 225, caput, do mesmo diploma legal.

O princípio da participação popular na proteção do meio ambiente, portanto, decorre genericamente do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do regime jurídico do ambiente como bem de uso comum do povo, atribuindo à coletividade a faculdade de defender e preservar o meio ambiente, todavia, o artigo 225 da Constituição Federal, impôs expressamente à sociedade o dever de atuar nesse sentido.

Para cumprir esse dever de atuar diretamente na defesa do meio ambiente a coletividade pode utilizar-se de três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental:

Em primeiro lugar, pela participação nos processos de criação do Direito Ambiental, com a iniciativa popular nos procedimentos legislativos (artigo 61, caput e § 2º, da CF e artigos 22, inciso IV, e 24, § 3º, I, da CE), a realização de referendos sobre leis (artigo 14, inciso II, da CF e artigo 24, § 3º, inciso II, da CE) e a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos (p. ex., o Conama - artigo 6º, inciso II,

da Lei 6.938/81, com redação dada pela Lei 7.804/89 e alterada pela Lei 8.028/90).

Em segundo lugar, a sociedade pode atuar diretamente na defesa do meio ambiente participando na formulação e na execução de políticas ambientais, por intermédio da atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas; por ocasião da discussão de estudos de impacto ambiental em audiências públicas (artigo 11, § 2º, da Resolução 001/86 do Conama e artigo 192, § 2º, da CE) e nas hipóteses de realização de plebiscitos (artigo 14, inciso I, da CF e artigo 24, § 3º da CE).

E, finalmente, o terceiro mecanismo de participação popular direta na proteção do meio ambiente é por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental (entre todos, o mais famoso deles, a ação civil pública ambiental da Lei 7.347/85).

Através dos referidos instrumentos, portanto, a sociedade pode e deve atuar não só cobrando do poder público uma atuação mais específica e eficiente, mas, também participar da construção de uma rede de proteção, preservação e educação ambiental.

Os assuntos atinentes à preservação ambiental e todos seus elementos conforme dito antes é coletivo e inerente à todos no planeta, o que gera a necessária tomada de uma consciência e uma participação mais integralizada no sentido de que qualquer ato degradante ou de desperdício por menor que seja, acarretará reflexos a todos, o que impõe uma modificação de entendimento e conseqüentemente de comportamento acerca do tema.

É chegado o fim da era individualista, estamos todos conectados à mesma natureza da qual retiramos os recursos para nossa sobrevivência, motivo pelo qual é necessário o despertar dessa nova consciência e o engajamento de todos na preservação e proteção do meio ambiente.

2.2.4 Princípio da Garantia do Desenvolvimento Econômico e Social Ecologicamente Sustentado

Esse princípio reflete a visão política dominante atualmente em relação à problemática ambiental, consagrada na Conferência das Nações Unidas de 1992, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro e consolidada na expressão desenvolvimento

sustentável.

A ideia básica é a de incluir a proteção do meio ambiente, não como um aspecto isolado, setorial, das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Como consequência principal de tal orientação tem-se precisamente a de situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais protegidos pela ordem jurídica.

Daí é que surge a necessidade de se buscar a conciliação entre diversos valores igualmente relevantes, como o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade; o crescimento econômico; a exploração dos recursos naturais; a garantia do pleno emprego; a preservação e a restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais; a utilização racional dos recursos ambientais; o controle das atividades potencialmente poluidoras e a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético dos países.

Sobreleva observar, neste passo, que no confronto entre esses diversos valores e interesses que deles resultam, não se pode mais relegar a proteção do meio ambiente a questão de importância secundária. Isto é, nem mesmo sob aquele argumento tradicionalmente utilizado de que se pretende buscar a satisfação de necessidades de igual relevo, porém mais imediatas, se pode admitir o abandono, ainda que temporário, da proteção do meio ambiente. A opção fundamental da sociedade foi pela preservação do meio ambiente desde logo, tendo em vista também as necessidades das gerações futuras. E essa opção deve ser respeitada.

2.2.5 Princípio da Função Social e Ambiental da Propriedade

A função social da propriedade foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988, nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso III e 186, inciso II.

Conforme os ensinamentos do mestre Álvaro Luiz Valery Mirra³⁵, quando se diz que a propriedade privada tem uma função social, na verdade está se afirmando que ao proprietário se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade, não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento

³⁵ MIRRA, 1996. Acesso em: 28 mar. 2015.

da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

Nesses termos, ao estabelecer no artigo 186, inciso II, que a propriedade rural cumpre a sua função social quando ela atende, entre outros requisitos, à preservação do meio ambiente, na realidade, a Constituição está impondo ao proprietário rural o dever de exercer o seu direito de propriedade em conformidade com a preservação da qualidade ambiental. E isto no sentido de que, se ele não o fizer, o exercício do seu direito de propriedade será ilegítimo.

No plano jurídico, como analisa Eros Roberto Grau³⁶, a admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo).

Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente.

Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

Como se vê o arcabouço jurídico a dar sustentabilidade à exigência de novos comportamentos por parte da sociedade e do próprio poder em relação à proteção e preservação do meio ambiente já existe e é bastante extenso, basta apenas sua aplicação e neste sentido a informação e educação são dois instrumentos importantes na divulgação e fomentação da construção dessa nova cultura ambiental que de agora em diante deve ser a tônica da humanidade.

Este cenário, portanto, demonstra que a imposição de uma multa administrativa àquele consumidor/usuário que utiliza-se da água em seu imóvel de forma desperdiçada em franco desrespeito às questões limitadoras que circundam referido líquido, tais como escassez, difícil acesso, preço, degradação, dentre outros encontra arrimo no presente princípio, pois, o ato de consumir com desperdício infringe a função social e ambiental da propriedade.

³⁶ GRAU, Eros Roberto. *In* MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de Direito Ambiental nº 02, abril-junho/1996, página 50.

2.2.6 Princípio da Avaliação Prévia dos Impactos Ambientais das Atividades de Qualquer Natureza

A avaliação prévia de impactos ambientais é certamente um dos princípios mais importantes do ordenamento jurídico em matéria de proteção do meio ambiente, prevista, de forma expressa, no artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF, no artigo 9º, inciso III, da Lei 6.938/81 e no princípio 17 da Declaração do Rio de 92.

Embora intimamente ligada à ideia de prevenção de danos ambientais, a avaliação de impactos no meio ambiente tem conotação um pouco mais ampla, que exige sua menção em destaque. Na verdade, ela é um mecanismo de planejamento, na medida em que insere a obrigação de levar em consideração o meio ambiente, antes da realização de atividades e antes da tomada de decisões que possam ter algum tipo de influência na qualidade ambiental.

Normalmente, a avaliação prévia de impactos ambientais é efetuada por meio de Estudo de Impacto Ambiental, instrumento essencial e obrigatório, para toda e qualquer atividade suscetível de causar significativa degradação do meio ambiente (artigo 225, § 1º, inciso III, da CF).

Tomando por base o fundamento basilar do referido princípio, não deixa dúvida a possibilidade e obrigação do poder público em realizar uma avaliação de impacto quanto a utilização de forma desperdiçada da água por parte do usuário/consumidor junto aos reservatórios e seus reflexos no abastecimento coletivo.

2.2.7 Princípio da Prevenção de Danos e Degradações Ambientais

Esse Princípio decorre da constatação de que as agressões ao meio ambiente são, em regra, de difícil ou impossível reparação, ou seja: uma vez consumada uma degradação ao meio ambiente, a sua reparação é sempre incerta e, quando possível, excessivamente custosa. Daí a necessidade de atuação preventiva para que se consiga evitar os danos ambientais.

Além disso, corresponde também àquela exigência referida anteriormente, de que as gerações atuais transmitam o "patrimônio" ambiental às gerações que nos sucederem, objetivo inatingível sem uma maior preocupação com a prevenção.

A ideia de prevenção se tornou tão importante que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, adotou, em sua Declaração de Princípios, o denominado princípio da precaução.

De acordo com esse princípio, sempre que houver perigo de ocorrência de um dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente, sobretudo em função dos custos dessas medidas.

Por outras palavras, mesmo que haja controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de uma determinada atividade sobre o meio ambiente, em atenção ao princípio da precaução essa atividade deverá ser evitada ou rigorosamente controlada.

O motivo para a adoção de um posicionamento dessa natureza é simples: em muitas situações, torna-se verdadeiramente imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mesmo diante de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos. Isso porque, segundo se entende, nessas hipóteses, o dia em que se puder ter certeza absoluta dos efeitos prejudiciais das atividades questionadas, os danos por elas provocados no meio ambiente e na saúde e segurança da população terão atingido tamanha amplitude e dimensão que não poderão mais ser revertidos ou reparados - serão já nessa ocasião irreversíveis. Daí a imperatividade da prevenção.

Apesar de semelhantes, o princípio da prevenção não se confunde com o princípio da precaução, pois, este estabelece a vedação de intervenções no meio ambiente diante da incerteza ou possibilidade de dano grave ou irreversível, ao passo que no princípio da prevenção o dano ou o risco são conhecidos o que impõe a atuação preventiva, para exterminá-lo ou minimizá-lo.

2.2.8 Princípio da Responsabilização das Condutas e Atividades Lesivas ao Meio Ambiente

De forma didática, esclarece o professor Álvaro Luiz Valery Mirra que apesar da indiscutível importância da prevenção dos danos ao meio ambiente, é preciso reconhecer que,

na prática atual, as medidas estritamente preventivas têm se revelado limitadas e, com incrível frequência, incapazes de manter o equilíbrio ecológico e isso acontece principalmente em razão de uma certa tolerância da Administração e, por vezes, da própria legislação diante de determinadas agressões ao meio ambiente e também em função da negligência e imprudência do homem no exercício de suas atividades, contra as quais, como se sabe, nenhum dispositivo ou mecanismo preventivo pode ser inteiramente eficaz.

Assim, para que se tenha um sistema completo de preservação e conservação do meio ambiente é necessário pensar sempre na responsabilização dos causadores de danos ambientais e da maneira mais ampla possível.

Essa amplitude da responsabilização do degradador está relacionada, em primeiro lugar, com a autonomia e independência entre os três sistemas de responsabilidade existentes: civil, administrativa e penal.

Nesses termos, um poluidor, por um mesmo ato de poluição, pode ser responsabilizado, simultaneamente, nas esferas civil, penal e administrativa, com a viabilidade de incidência cumulativa desses sistemas de responsabilidade em relação a um mesmo fato danoso.

No Direito brasileiro, a independência entre a responsabilidade civil e a administrativa, com a possibilidade de cumulação de ambas, encontra respaldo em expressa disposição de lei (artigo 14, § 1º, da Lei Federal 6.938/81) e já foi reconhecida pela jurisprudência de nossos Tribunais.

Com relação à independência da responsabilidade criminal em face das demais a matéria também é tranquila, sendo da própria tradição do nosso Direito (artigo 225, § 3º, da CF, artigo 1.525 do CC e artigo 64 do CPC).

Em segundo lugar, é interessante notar que, no âmbito civil, a responsabilidade do degradador se submete, entre nós, a duas regras da maior importância, que revelam a amplitude da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente e o rigor (necessário) do legislador nessa matéria.

A primeira regra é a da responsabilidade objetiva do degradador pelos danos ambientais causados, isto é, independentemente da existência de culpa e pelo simples fato da atividade (artigo 14, §1º, da Lei 6.938/81).

A segunda regra é a da reparação integral do prejuízo causado, que tem como objetivo

propiciar a recomposição do meio ambiente, na medida do possível, no estado em que se encontrava antes da ocorrência do dano.

Completando esse quadro de ampliação da responsabilidade do degradador por agressões ao meio ambiente, temos a responsabilização, no âmbito penal, da pessoa jurídica.

A nossa Constituição de 1988, no artigo 225, § 3º, deixou aberta a possibilidade de as pessoas jurídicas serem penalmente responsáveis por crimes contra a natureza e o meio ambiente em geral, mas, apesar disso muitos autores contestam a legitimidade de qualquer proposta legislativa tendente a regular a matéria.

Portanto, verifica-se que diante da inegável lesividade a um elemento do meio ambiente consistente no uso desperdiçado da água é possível se pensar na tipificação de referido ato como prejudicial e a previsão de uma sanção administrativa correspondente a uma multa como forma de punir, educar, proteger e preservar esse patrimônio de natureza coletiva.

Os princípios de direito ambiental oferecem o arcabouço necessário para o devido amparo e proteção do meio ambiente o que falta é uma atuação mais efetiva e integralizada não só do poder público, mas de toda a sociedade.

2.2.9 Princípios do Usuário Pagador e do Poluidor Pagador

Consubstanciados no artigo 4º, VIII da Lei 6.938/81, tais princípios não se confundem com o Princípio da Responsabilização das Condutas e Atividades Lesivas ao Meio Ambiente e levam em conta que os recursos ambientais são escassos, portanto, sua produção e consumo geram reflexos ora resultando sua degradação, ora resultando sua escassez.

O Princípio do Usuário Pagador - Ensina Paulo Affonso Leme Machado³⁷ que a raridade do recurso explorado, a poluição emitida e a necessidade de prevenir catástrofes, entre outros motivos, podem levar à cobrança dos usuários de determinada quantia pela exploração.

A Lei 6.938/81 determina em seu artigo 4º, inciso VII, que o usuário de recursos

³⁷ MACHADO, Paulo Affonso L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores 2006, p. 59.

ambientais com fins econômicos deve pagar pela sua utilização, dessa forma, os custos serão direcionados apenas aos que se utilizam dos recursos naturais com finalidade econômica, isentando, assim, o Poder Público e a sociedade em geral.

Ressalta-se que a exigência de um pagamento não é uma sanção, mas sim, a valorização do bem jurídico em questão, que pertence a todos os cidadãos.

2.2.9.1 O princípio do poluidor pagador

O princípio do Poluidor Pagador foi positivado tanto pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente -Lei Federal nº 6.938/81, que estabeleceu como um de seus fins “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” (artigo 4º, VII), como pela Constituição Federal que prevê que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (artigo 225, § 3º).

O princípio do poluidor pagador tem sido confundido por grande parte da doutrina com o princípio da responsabilidade, contudo, o seu objetivo não é recuperar um bem lesado nem criminalizar uma conduta lesiva ao meio ambiente, e sim afastar o ônus econômico da coletividade e voltá-lo para a atividade econômica utilizadora de recursos ambientais.

Nesse sentido, destaca Paulo de Bessa Antunes:

O princípio do poluidor pagador parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação, ora, se o custo da redução dos recursos naturais não for considerado no sistema de preços, o mercado não será capaz de refletir a escassez. Em assim sendo, são necessárias políticas públicas capazes de eliminar a falha de mercado, de forma a assegurar que os preços dos produtos reflitam os custos ambientais.³⁸

Desta forma, o consumidor/usuário esbanjador, que desperdiça água a utilizando

³⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA**: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 37

acima de sua média de consumo, acarreta sua redução e degradação, razão pela qual o custo desta redução deve ser considerado, ou seja, levado em conta juntamente com os demais reflexos negativos que referido comportamento egoístico e antiambiental pode ocasionar, impondo a aplicação de uma multa administrativa que além de punir, educar, preservar e proteger o recurso inerente do meio ambiente também acarretará uma espécie de ressarcimento, mesmo que econômico, do uso indevido e desperdiçado deste elemento tão valioso e importante para a humanidade.

Estes são alguns dos princípios de direito ambiental considerados mais importantes e por relacionarem-se à própria estrutura do sistema ambiental essas diretrizes são de observância obrigatória para todos os que manejam o instrumental legislativo correspondente, sob pena de comprometer-se todo o sistema normativo a eles subjacente.

Como ressaltado por Celso Antônio Bandeira de Mello, violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma, pois:

Implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas, a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou constitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra³⁹.

Por tudo isso, Álvaro Luiz Valery Mirra afirma, sem qualquer hesitação, a relevância dos princípios acima elencados, cuja compreensão, como resulta evidente, se torna indispensável para o conhecimento integral e global, a correta interpretação e a boa aplicação de todas as normas jurídicas relacionadas com a proteção do meio ambiente.⁴⁰

³⁹ MIRRA, 1996, p. 50.

⁴⁰ Ibid.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E USO DA ÁGUA

Após um grande esforço por parte de estudiosos, juristas e alguns políticos mais envolvidos com as necessidades humanas e comprometidos com a democracia, foi finalmente escrito o texto da nova Constituição Federal de 1988, chamada de cidadã, verde, ambiental, plurissocial, democrática, que trouxe em seu bojo o reconhecimento de direitos inovadores cujos reflexos, pode-se se dizer até hoje desconhecidos ou em processo de reconhecimento e aplicação.

O inovador texto constitucional, acabou por reconhecer ao lado dos direitos individuais, os direitos coletivos fundados na inegável diversidade cultural do país, comportamento este que se estendeu por toda América Latina diante da variada formação étnica e cultural características destes povos, passando a aceitar o fato que diante de tais diferenças cada grupo humano pudesse se organizar de acordo com sua cultura, vivendo suas tradições e preservando sua identidade de acordo com a sua natureza.

Neste sentido, ricamente descreve o Professor Marés:

Na década de 80 abriu-se um longo processo de distensão, marcado por discussões e que levou os países a reescreverem suas Constituições Políticas. As organizações indígenas e a sociedade civil participaram do processo de discussão das novas constituições, defendendo direitos coletivos, reconhecidamente fundados na diversidade cultural de cada país. A ameaça da hecatombe ambiental promoveu o reencontro dos povos com suas localidades, e grupos organizados de ambientalistas se aliaram às organizações indígenas e indigenistas nas reivindicações coletivas.

As novas Constituições foram surgindo com um forte caráter pluricultural, multiétnico e preservador da biodiversidade. Ao lado do individualismo homogeneizador, reconheceu-se um pluralismo repleto de diversidade social, cultural e natural, numa perspectiva que se pode chamar de socioambiental.⁴¹

Conforme nos ensina o professor Marés:

⁴¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. *In* Boaventura de Souza Santos. (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 72

Socioambiental significa a relação estreita e indissolúvel entre natureza e cultura ou entre a biodiversidade e sociodiversidade, tendo como base a certeza de que a sociodiversidade não sobrevive sem a biodiversidade. Está claro que a biodiversidade, ou a natureza como fica mais fácil chamá-la, não necessita da cultura humana para sobreviver, mas é altamente influenciada por ela. Já as culturas humanas precisam da natureza e são incapazes de sobreviver sem ela. Aliás, o ser humano é apenas mais uma espécie na biodiversidade, embora hoje seja a que mais impacta a natureza no planeta terra.⁴²

Portanto, a questão socioambiental é composta por todos os problemas que envolvem pessoas e a natureza, pois, não há como dissociá-los diante de sua natureza intrínseca relacionada a vida no planeta.

A natureza está para o homem, assim, como este ao habitar o planeta fatalmente acaba por influenciá-la.

Ocorre que a avidez humana e seus sistemas de desenvolvimento fundados no individualismo representados pelo capitalismo selvagem acabou por polarizar as diferenças socioeconômicas dos indivíduos na sociedade abandonando os excluídos à miséria e/ou migalhas que o Poder Público pode oferecer por meio de políticas públicas que acabam sendo insuficientes.

O capitalismo do século XXI já fez sua opção pela exclusão, abandonando a ideia do pleno emprego, e entregou os excluídos às pálidas e inconsistentes políticas dos Estados nacionais.

Ao lado do sonho, esperança ou desespero das gentes se soma a rápida deterioração da natureza, são as plantas e os bichos que perdem espaço e são as montanhas e os mares que se desorganizam, as geleiras que se derretem e os desertos que crescem. As matérias-primas que escasseiam.⁴³

O socioambientalismo surge justamente com esta ideia de compor e proteger as coisas da natureza e das culturas humanas, com uma visão mais ampla, coletiva e integralista.

Trata-se de um movimento muito amplo que tem como convicção a necessidade de encontrar um caminho de superação do desenvolvimento econômico sem limites para que seja possível a manutenção mais próxima da integralidade da sociodiversidade e da biodiversidade do planeta e de cada uma de suas partes.

⁴² SOUZA FILHO, 2003, p. 75

⁴³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A liberdade e outros direitos ensaios socioambientais letra da lei**. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Curitiba 2011, p. 86.

Neste cenário marcado pela inegável discussão acerca das necessidades socioambientais surge o direito socioambiental, explicitado no século XX que cria direitos coletivos que se opõe aos direitos individuais e que visa uma integração ente a natureza e a humanidade, ou seja, uma convivência harmônica, respeitosa, integrada, de limites - não individuais, mas, coletivos, de interesse de todos e em defesa do bem coletivo.

Cada Constituição estabeleceu, assim, direitos coletivos ao lado dos absolutos e excludentes direitos individuais, todavia, apesar de todo este avanço, o exercício e efetividade de tais direitos coletivos ainda demandam discussões e se deparam com a resistência daqueles que se cristalizaram na estrutura cultural e legal do individualismo, principalmente no que se refere ao direito de propriedade.

Neste arcabouço coletivo encontramos o reconhecimento pela Constituição Federal em seu artigo 225 do direito de todos terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois, além de se tratar de um bem de uso comum do povo, é essencial à sadia qualidade de vida, sendo dever da coletividade e do Poder público defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Todavia, apesar de expressos no texto constitucional tais direitos coletivos na prática, se assiste de forma morosa, quando esta ocorre, o reconhecimento e efetividade de sua maioria e neste aspecto o Poder Judiciário tem se mostrado como a via a ser percorrida para se obter a real aplicação do texto legal.

E neste particular verifica-se que o caminho para se viabilizar a efetividade dos direitos coletivos são as políticas públicas que devem ser implementadas pelo Poder Público para alcançar o bem estar da sociedade e o interesse público, não como possibilidade de reconhecimento de direito, mas, sim, como o resultado de um processo democrático das políticas, de suas instituições e dos seus processos.

A interpretação lógica do termo “políticas públicas” nos remete a pensar em todas as decisões, ações, planos, atividades do governo que envolve a questão pública, ou seja, que não é privada, particular e que, portanto, atingirá a todos, e que possibilite ou cause algo para o cidadão.

Há diversas definições de políticas públicas conforme retratou o autor João Pedro Schmidt na obra DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: Para entender as políticas

públicas: Aspectos conceituais e metodológicos.⁴⁴

Linn: uma política é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Peters: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Lasswell: decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Hecllo: uma política é o curso de uma ação ou inação (não-ação), mais do que ações ou decisões específicas.

Dye: política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer

Segundo a definição normativa de políticas públicas constante do documento do Ministério da Saúde:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.⁴⁵

Segundo o autor, esta definição normativa indica o que uma política pública dever ser e o que essa concepção traz de importante é a ideia de que as políticas orientam a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes que por um certo ângulo é positiva, pois, permite inovações e avanços, mas, por outro leva ao desperdício de energia política e recursos financeiros decorrentes da paralização de estratégias

⁴⁴ SCHMIDT, João P. *et al* **Para entender as políticas públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

⁴⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006, p. 09.

e diretrizes vigentes, com o início de novas metas e estratégias opostas às que já existiam, mas, muitas vezes com os mesmos objetivos.

No mesmo sentido, a explicitação das políticas públicas com clareza, de forma bem definida permite aos cidadãos ter conhecimento das intenções do governo e assim, sua participação.

“O Estado deixa de ser uma “caixa preta” para a sociedade na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiá-las, acompanhar sua implementação ou opor-se a sua execução”.⁴⁶

As definições de políticas públicas sejam elas minimalistas ou não sempre guiam o nosso olhar para o local onde os embates em torno dos interesses, preferências e ideias se desenvolvem, ou seja, os governos.

Em geral, as políticas públicas assumem uma visão holística do tema, onde o todo é mais importante que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

Políticas Públicas repercutem na economia e na sociedade, razão pela qual tem um campo multidisciplinar, relacionando-se com área da sociologia, da ciência política, da economia e repercutindo interesse na antropologia, geografia, dentre outras áreas.

A doutora em ciência política Celina Souza define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).⁴⁷

As políticas públicas estão intimamente relacionadas com a política de um país, na verdade não há como se pensar em política pública sem se entender o compasso da política do país, pois, as políticas públicas são o resultado desta, não há como se separar política pública da política de modo geral.

O politólogo norte americano David Easton que inicialmente formulou a teoria da “abordagem sistêmica”, conceito derivado da cibernética, considera que dentro de um sistema político as políticas públicas são produtos (outputs) e resultados (outcomes). As políticas públicas originam-se do contexto sócio-político que cerca o sistema político (conflitos econômicos, culturais, sociais, internacionais). Esse

⁴⁶ SCHMIDT, João P. *et al.*, 2008, p. 2313.

⁴⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas No Brasil. In ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p. 69.

contexto gera os inputs (demandas e apoios) ao sistema político. O sistema político processa os inputs através de suas instituições específicas (instituições do estado, governos, máquina administrativa), gerando decisões e políticas que não são o fim do processo, pois, há um processo de retroalimentação, constituindo-se novos inputs, que levam a novos outputs e assim, indefinidamente.⁴⁸

A abordagem sistêmica nos ajuda a compreender o acima exposto, ou seja, que as políticas públicas são os produtos e resultados de um sistema político que é alimentado pelo contexto sócio-político (conflitos econômicos, culturais, sociais, internacionais, ambientais, etc), ou seja, as políticas públicas decorrem das intenções, programas, meta, estratégias adotados pelo governo diante das necessidades e reivindicações da sociedade que quanto mais exigente, consciente e sobretudo participativa obterá os resultados almejados.

Pressuposto fundamental para a análise das políticas: “todos os elementos influenciam e são influenciados reciprocamente”,⁴⁹ o que significa que as políticas públicas só são compreensíveis dentro do conjunto mais geral da vida política.

As características e os resultados das políticas estão fortemente associados à estrutura econômica e social de um país, bem como às instituições, aos processos e às lideranças.

As estruturas econômicas e sociais, próprias de cada país geram diferentes configurações de atores, segundo o país e a época, esses atores sociais e econômicos influenciam não só a elaboração da política como também a criação de instituições.⁵⁰

Neste aspecto parafraseando a popular frase de que “cada povo tem o governo que merece”, constata-se que o entendimento político de cada época e/ou ideologia é que acabam por influenciar o comportamento dos atores, através de incentivos ou restrições. Ou seja, um país com um regime democrático estável e com partidos institucionalizados oferece aos participantes do jogo político incentivos e restrições bastante diferentes dos de um país com democracia instável e partidos frágeis ou regionalizados.

No caso do Brasil, apesar da Constituição Federal asseverar em seu artigo 1º tratar-se de um estado democrático de direito, na prática não é o que efetivamente se vivencia, pelo contrário assistimos cada vez mais a insatisfação da população com seus governos que não os representam eficazmente inexistindo uma real comunicação entre eles, assim, como

⁴⁸ VALLÉS, Josep. **Ciència política**: Una Introducció. Barcelona: Ariel . 2002, p. 2324.

⁴⁹ SCHMIDT, *et al.* 2008, p. 2326.

⁵⁰ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006, p. 11, Rio de Janeiro: Elsevier, Washington DC, BID 2007

instituições representativas dos poderes do Estado inoperantes que na prática se distanciam de sua real vocação.

Percebe-se que aparentemente sociedade e Estado não falam a mesma língua e as demandas sociais ficam sem respostas efetivas do Poder Público.

É um paradoxo, mas, o povo que teoricamente detém o poder não é ouvido por aquele a quem delegou o poder e essa relação sem comunicação estreita e direta vem criando um abismo ilustrado pela insatisfação e descontentamento dos cidadãos.

O artigo 1º da Constituição Federal estabelece que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito – Estado de Direito porque possui nas leis a limitação do exercício do poder político e é um Estado Democrático porque o poder político é subordinado a soberania popular.

A força, clareza, equilíbrio estabelecido pelo conceito doutrinário supra citado não se evidenciam na prática, que acaba sendo utilizado e aplicado de forma distorcida atravancando o atendimento das necessidades da sociedade em detrimento de uma política gananciosa e elitista.

Na verdade o que se verifica na prática é que o cidadão brasileiro ainda é pouco familiarizado com os mecanismos políticos de seu país e apesar das diversas necessidades e dificuldades enfrentadas no seu dia a dia seguem calados aguardando a tomada de providência por terceiros.

O exercício da cidadania no Brasil, nos contornos da atualidade, ainda é uma novidade para os brasileiros que de colonizados, enfrentaram uma ditadura e agora assistem na sua grande maioria perplexos, a avassaladora e gananciosa corrupção que invade o gerenciamento da coisa pública.

É mais do que cediço que para se manifestar sobre algo é imprescindível o conhecimento, e neste aspecto a falta ou o pouco desenvolvimento e investimento na educação, bem como o sistema político brasileiro que permite alianças políticas entre os mais diversos partidos, a pouca clareza dos discursos políticos e suas verdadeiras intenções, dentre outros aspectos, contribuem para manter o cidadão brasileiro, confuso, apático e distanciado da realidade.

É inegável a existência de um grande abismo entre os interesses e necessidades da

sociedade e a realidade apresentada pelo Estado, conforme já dito, ambos não falam a mesma língua, pois as demandas sociais ficam sem respostas efetivas do poder público, os canais institucionais de diálogo não funcionam, o que tem gerado um clima de insatisfação muito grande a eclodir manifestações populares de grande e porte e muitas vezes até violentas.

A democracia representativa teoricamente deveria proporcionar aos cidadãos, detentores da soberania popular, por parte de seus representantes políticos a apresentação clara e definida de suas ideias e convicções, assim, como de seus planos de ação, diretrizes.

Inobstante ao acima exposto, constata-se na prática que as diversas alianças partidárias entre os mais diversos partidos políticos, possibilitando uma fusão entre grupos com posições ideológicas antagônicas, os tem tornado semelhantes em diversos, ou todos aspectos, não possibilitando ou impedindo que o cidadão, verdadeiro protagonista deste cenário político, entenda, acompanhe, fiscalize participe das decisões atinentes a sua vida em sociedade.

E interessante se observar que este quadro dinamizador da confusão política existente em nosso país, segundo o Professor Edison Nunes, Professor do Departamento de Política da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP, está relacionado a intenção do legislador de evitar o surgimento de partidos políticos com características ideológicas muito arraigadas e radicais, editando leis tais, como a eleitoral, legislação partidária, a organização da representação no congresso nacional onde por exemplo, o voto privilegia o candidato e não o partido, o sistema permite que o deputado eleito torne-se representante da nação e não do partido inexistindo controle do partido sobre esse integrante, inexistindo fidelidade partidária, dentre outros.⁵¹

Essa pluralidade de partidos e possibilidade de diversas alianças políticas, segundo o Professor Edison Nunes, não afeta a democracia representativa, pois, o que é importante é que determinadas ideias tenham chance de ecoar no parlamento e após serem trabalhadas transformem-se em leis, na verdade trata-se de um importante componente democrático, pois, permite que qualquer posição que exista na sociedade seja representada no parlamento.

Sobre essa perspectiva, democrática de proliferação e intercâmbio de ideias e posições de fato pode-se entender como positivo essa liberdade que os políticos brasileiros desfrutam de aliarem-se, todavia, a dificuldade que se vê é a possibilidade de se chegar a um consenso entre todos os posicionamentos, muitas vezes antagônicos para finalmente se chegar a promulgação da lei esperada pelo cidadão e eleitor.

O fato é que não há como se negar a crescente complexidade de problemas a serem

⁵¹ Alianças e Infidelidade Partidária. **Entre Aspas**, Rio de Janeiro, GNT, 24/06/2014. Programa de TV.

enfrentados pelo Estado nas mais diversas áreas o que demanda cada vez mais sua intervenção e por sua vez a necessidade de seus líderes comporem e resolverem situações complexas que exigem conhecimentos específicos, estratégicos e precisos.

Amplos segmentos da sociedade percebem que os assuntos públicos não são simples, que as soluções para as graves dificuldades são multifacetadas e que não se resolvem apenas pela boa vontade dos governantes ou através de fórmulas simplistas baseadas em alguma solução rápida.⁵²

Essa complexidade que envolve os assuntos públicos gerou e intensificou o interesse do estudo e compreensão sobre as políticas públicas, pois, envolvem questões políticas e a condução, envolvimento e comprometimento do governo ou do Estado no atendimento das necessidades e/ou interesses dos cidadãos.

Para que haja uma ação mais qualificada e condizente aos interesses públicos é interessante ou imprescindível que os atores políticos, ou seja, os agentes políticos, grupos de interesses, cidadãos etc, tenham uma melhor compreensão e entendimento acerca das políticas públicas que se propõem implementar.

3.1 ESPAÇO QUE CABE AOS GOVERNOS NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma questão comum nos debates sobre políticas públicas diz respeito ao o título acima, ou seja, o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas.

Segundo a Professora Celina de Souza em seu artigo *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*:

No processo de definição de políticas públicas, sociedade e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica

⁵² SCHMIDT *et al.*, 2008, p. 2328.

daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado”, o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.⁵³ Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.⁵⁴

Portanto, outros segmentos da sociedade civil, tais como os grupos de interesses, os movimentos sociais, as Ongs, se envolvem na formulação e processo das políticas públicas, sem contudo, diminuir a capacidade dos Governos.

As políticas públicas são formuladas pelo poder executivo e legislativo mediante seus programas e metas de governo e interesses apresentados pelas sociedades civis organizadas, tais como, sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais, ONGs em geral.

Políticas Públicas, depois de desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e grupos de pesquisa e quando postas em ação ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.⁵⁵

Em atenção à democracia participativa, o legislador tem se preocupado cada vez mais com a participação da sociedade promulgado leis que oferecem acesso e poder de acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, tais como a Lei Complementar n.º 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, que determina:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.⁵⁶

⁵³ EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge. Cambridge University Press. 1985.

⁵⁴ SOUZA, Celina Maria de. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In ROCHMA Gilberto; ARRETICHE Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 71-72.

⁵⁵ Ibid., p. 70.

⁵⁶ BRASIL. **Lei Complementar** n.º. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 19 mar. 2014.

É cediço que o meio ambiente, assim, como a água são reconhecidos pela Constituição Federal, respectivamente como um direito de todos e um bem de uso comum que necessariamente demandam proteção e regulamentação de uso.

Neste sentido a Lei Federal n.º 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências e a Lei Federal nº 9.433/97 que institui a política nacional de recursos hídricos são exemplos de políticas públicas.

Mas, diante da importância do tema e de sua influência e reflexos na existência da raça humana e seu desenvolvimento verifica-se que ainda há pouco material de garantia, proteção e regulação de uso desse bem tão valioso denominado água.

A recente crise de abastecimento enfrentada pelo Estado de São Paulo comprova a falta de uma política pública de recursos hídricos consistente, ou seja, com o devido conhecimento acerca das capacidades de abastecimento, de suas necessidades, das falhas do sistema, investimentos, dentre outros elementos, sendo certo que trata-se de uma crise anunciada, pois, segundo noticiado, desde o ano de 2004 relatórios e estudos realizados para os Comitês de Bacia constituídos por representantes de órgãos estaduais, municipais e representantes da sociedade civil, criados para equacionar os conflitos pelo uso da água já apontavam o risco de desabastecimento nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas.

A proposta de discussão do presente trabalho atêm-se particularmente quanto ao desperdício da água e a falta de uma regulamentação referente a isto, ideia que teve seu nascedouro nas diversas demandas judiciais promovidas em face do Departamento de Água e Esgotos da Cidade de Ribeirão Preto – DAERP e que entre outros dados demonstram que a maioria dos usuários de água da cidade tem um consumo acima de sua média mensal o que equivale dizer, um consumo de água com desperdício.

A experiência profissional junto ao Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto – DAERP aponta para a pouca ou inexistente consciência não só do usuário pessoa física, mas também pessoa jurídica, tais como empresas de construção civil, indústrias, comércios e até mesmo instituições públicas, acerca da premente necessidade de preservação e economia da água fornecida pelo ente público, bem como para a tímida política pública acerca do tema e da pouquíssima legislação ou regulamentação e/ou programas consistentes de uso da água.

O consumo de água na cidade de Ribeirão Preto, sempre foi alto comparado a outras cidades devido a diversos fatores tais como, condições climáticas decorrentes de altas

temperaturas, períodos de grande estiagem, a exploração de cana de açúcar, alto poder aquisitivo da população, tarifa de água considerada baixa comparada a outras cidades, tais como São Paulo e Campinas, por exemplo, o que leva a cidade ter uma média de consumo “*per capita*” de 7,5m³ contra 5,4m³ estabelecida pela Sabesp responsável pelo abastecimento de São Paulo.

Mas também outro componente influenciador de referido consumo alto de água na cidade é a sua fonte de abastecimento, que vem a ser o Aquífero Guarani, maior manancial de água doce subterrâneo transfronteiriço do mundo, que fica localizado na região centro-leste da América do Sul, com cerca de 1,2 milhão de Km² no subsolo do centro-sudoeste do Brasil, com grande extensão na cidade de Ribeirão Preto.

Referida dádiva da natureza tão abundante e sob o solo de nossa cidade, permite, ou ao menos permitia que a perfuração de um simples poço artesiano não tão profundo produzisse água de forma farta e copiosa o que levou a proliferação de inúmeros poços em extensas áreas, tais como chácaras, casas de grande porte, dentre outros e o entendimento de que a água por ser abundante e fácil poderia ser usada de forma desperdiçada.

Somado a tal fato, muitos dos imóveis que se utilizam do abastecimento público também não se importam muito com a necessidade de um uso mais consciente, tendo em vista que o valor cobrado pela água é relativamente baixo e para tais usuários devido a seu poder aquisitivo e/ou falta de consciência coletiva e de sustentabilidade, não há problema quanto ao custo da água utilizada acima ou além de suas necessidades, ou seja, desperdiçada.

Diante deste quadro de desperdício do bem mais valioso da humanidade, responsável pela vida e manutenção da existência no planeta e do dever imposto pela Constituição Federal em seu artigo 225 ao Poder Público e à coletividade de preservar e defender este direito coletivo é que se entende que políticas públicas de proteção, preservação e garantia do bem coletivo - água - devem ser implementadas, tais como, prêmios para aqueles que ficam abaixo da média de consumo de seu imóvel, política de reuso da água da chuva, de incentivo de construção de casas sustentáveis, dentre outros, mas principalmente política pública de educação ou conscientização do uso da água galgada na estipulação de um consumo médio de água “*per capita*” e imposição de medidas punitivas.

Mas para isto necessário a compreensão da importância do tema que atinge a toda coletividade não só da cidade de Ribeirão Preto, mas toda humanidade, pois, estamos assistindo a escassez de água que a maioria dos Estados brasileiros estão enfrentando como

em um efeito dominó.

A água é um bem de uso coletivo cuja utilização, gozo e fruição necessita ser muito bem regulamentado e acompanhado, sendo imprescindível para tanto a participação popular, por meio das sociedades civis organizadas, do terceiro setor e conseqüentemente do legislativo e executivo, que incentivados ou pressionados pelo contexto político-social que cerca o sistema político acabará por processar essas demandas e gerar as políticas públicas - produtos (outputs) e resultados (outcomes) e sua conseqüente retroalimentação conforme acima demonstrado.

3.2 TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A teoria se encarregou de desenvolver diversos modelos explicativos de políticas públicas, para assim, se entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que refletirá na vida da sociedade.

3.2.1 O Tipo da Política Pública

Talvez um dos mais conhecidos modelo de política pública, esta tipologia foi desenvolvido por Theodor Lowi (1964, 1972) e elaborado por meio de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.⁵⁷

Segundo o autor Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas.

⁵⁷ SOUZA *in* ROCHMA; ARRETICHE; MARQUES, 2007, p. 72.

3.2.2 Modelo *Garbage Can* ou “Lata de Lixo”

Foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), sob o argumento de que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções e as soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em sistema de tentativa e erro. Em síntese, neste modelo de política pública as soluções procuram por problemas e as escolhas compõem um *garbage can* (lata lixo) no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que aparecem.

As diversas medidas políticas recentemente tomadas pelos governos dos estados atingidos pela crise de abastecimento iniciada em 2014 é um exemplo deste modelo, pois, diante das possibilidades de soluções para a falta de água que assolou por exemplo o Estado São Paulo, algumas cidades adotaram o racionamento de água, outras a criação de bônus para a diminuição de consumo, dentre outras, ou seja, medidas de curto e médio prazo na tentativa de minimizar o problema.

Todavia, verifica-se que são modelos adotados para a contenção do problema na medida em que estes aparecem, ou seja, são medidas quase que emergenciais enquanto se aguarda a adoção e realização da solução definitiva.

3.2.3 Gerencialismo Público e Ajuste Fiscal Nova Influência das Políticas Públicas

O gerencialismo público e a política fiscal restritiva de gastos, são novos modelos que estão guiando o desenho das políticas públicas mais recentes e que tem como um de seus objetivos a eficiência, aliada ao fato da credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política.

A ênfase na eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por formatos redistributivos ou distributivos, desprezando-se a questão da sua eficiência.

O elemento credibilidade das políticas públicas baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos (políticos e burocratas), à qual levaria à inconsistência, até porque a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com essa visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais.

A delegação por parte dos políticos de seu poder para formulação das políticas públicas a órgãos (agências) “independentes” nacionais ou internacionais estaria na credibilidade desses órgãos “independentes” devido à experiência técnica de seus membros e para que as regras não fossem submetidas à incertezas dos ciclos eleitorais, mantendo sua continuidade e coerência.

Concorrendo com a influência do “gerencialismo público” nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de adotar políticas públicas de caráter participativo.

No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais e o orçamento participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e orçamento participativo seriam os equivalentes políticos da eficiência.

Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e /ou que representam grupos de interesses, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade para outras instâncias, inclusive não governamentais.

Neste contexto, além dos conselhos nacionais e estaduais de recursos hídricos, os comitês de bacia hidrográfica e as agências de água, excelentes parceiros ou que poderiam funcionar como “gerenciadores do bem coletivo público” seriam as Ongs que atuam e desenvolvem projetos de preservação e proteção da natureza como o Instituto Terra (IT) voltado a projetos de educação e recuperação ambiental.

Experiências como as realizadas pelo Instituto Terra comprovam que é possível com foco, planejamento e gerenciamento comprometido proteger e preservar os elementos da

natureza sem se paralisar o progresso.

A crise hídrica de 2014 revelou a ponta de um “iceberg” na questão do gerencialismo hídrico do Estado de São Paulo que demanda o estudo e investimento em projetos de longo prazo, tais como a construção de estações elevatórias, adutoras e dutos para elevar a captação de água, todavia, não é só de grandes projetos que depende a alteração do sistema, a mudança de entendimento e comportamento em relação ao uso da água deve ser imediato por parte da sociedade e do poder público.

Projetos de pequeno e médio prazo, tal como o incentivo ao reuso da água de chuva ou da água das pias das casas, de economia e contenção do desperdício dentre outros podem e devem ser implementados pelo Poder Público e que podem ser realizados por entidades particulares e independentes de comprovada eficiência e credibilidade.

3.3 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Tendo em vista que as políticas públicas devem ser analisadas no contexto da política e da sociedade e encontrando-se a política em constante movimento e alteração é difundida a ideia de sua análise por fases denominada “ciclo político”.

No entendimento de Wayne Parsons a divisão da análise em fases “é um modo de reduzir a complexidade em formas manejáveis, didáticas”. Conforme esclarece Celina Souza em seu artigo *Estado da Arte da pesquisa em Políticas Públicas*

Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas e são dados três tipos de respostas.

A **primeira** resposta focaliza os problemas, isto é, os problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda.

A **segunda** resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se faria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso.

A **terceira** resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc, e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. “Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas.”⁵⁸

Cinco são as fases no ciclo das políticas públicas: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação; e, avaliação.

Seguindo os ensinamentos e esclarecimentos engendrados pelo professor João Pedro Schmidt em seu texto “Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos”:

Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos, têm-se que: PERCEPÇÃO E DEFINIÇÃO DE PROBLEMAS – é cediço que há inúmeras situações problemáticas das mais diversas origens e espécies, mas, o governo não tem capacidade, muito menos condições de atender a todas. Por isso atuará de forma a atender que entende ser prioritário, ou que tenha força política suficiente de implementar. Muitos assuntos relevantes não são colocados na agenda política não por falta de interesse, mas, em razão de questões estratégicas de força política que naquele momento pode não existir. Não se governa apenas com base na vontade, Os governantes precisam levar em conta a força que possuem, tanto no interior do governo como nas instâncias do Estado e na própria sociedade, para enfrentar as tarefas a que se propõe.⁵⁹

A mídia na sociedade contemporânea é um ente de grande força e influência das agendas políticas, pois, diante da grande extensão de abrangência consegue tanto chamar atenção para problemas sociais e incluí-los na agenda política, como neutralizar ou minar determinadas questões importantes ao jogar seu holofote para outros assuntos.

INSERÇÃO NA AGENDA POLÍTICA – é a relação de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos, não é um documento formal, muito menos escrito e está em construção permanente, envolvendo forte disputa política em que participam governo, congresso, partidos políticos e atores sociais. A alteração de importância de seus assuntos depende do contexto político do momento, além de assuntos recorrentes, há em cada período histórico questões novas, vinculadas à emergência de novos fenômenos e acontecimentos.

⁵⁸ SOUZA *in* ROCHMA; ARRETICHE; MARQUES, 2007, p. 74.

⁵⁹ SCHMIDT *et al.*, 2008, p. 2316.

A capacidade de controlar a agenda é que confere grande influência política, uma vez que as instituições governamentais atuam de forma estruturada e só agem sobre os assuntos nela constantes.

Entre os agentes que influenciam a construção da agenda política estão os atores governamentais e não governamentais, que podem ser visíveis (políticos, mídia, partidos) ou invisíveis (pesquisadores, consultores, funcionários) que trabalham para que alguns temas sejam incluídos na agenda e ou para que nela se mantenha ou não determinados assuntos.

FORMULAÇÃO - é o momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas, que se processa na esfera do Legislativo e do Executivo. É um momento que envolve negociações, conflitos e acordos entre os agentes com capacidade de decisões.

A formulação de uma política nunca é puramente técnica, é sempre política e compreende o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, bem como a atribuição de responsabilidades.

As políticas adquirem concretude através de planos ou programas, os quais originam projetos, que se desdobram em ações.

IMPLEMENTAÇÃO – é a fase da concretização da formulação, através de ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos e predominantemente está ao encargo do aparelho burocrático (administração).

Mas não é um momento apenas “prático” de execução, envolve novas decisões e são comuns redefinições de determinados aspectos da formulação inicial.

Um dos fatores de êxito ou fracasso das políticas públicas é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação

AVALIAÇÃO – é um instrumento democrático, que capacita o eleitorado a exercer o princípio do controle sobre a ação dos governantes.

Em política, a principal avaliação é a eleitoral. “Nas sociedades democráticas, a mais importante avaliação da qualidade dos governos é realizada pelos cidadãos com seus votos”.⁶⁰

Essa avaliação, todavia, não é suficiente, é necessário uma prática regular e continuada

⁶⁰ MUÑOZ-REPISO, José M. (Coord). **La calidad del gobierno**: evaluación económica de las políticas públicas, Madrid : Delta 2006, p. 66.

de aferição da efetivação das políticas públicas, dos resultados obtidos, do seu custo e da sua aceitação pelos cidadãos.

A avaliação de uma política consiste no estudo dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona uma retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade ou a mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (órgãos externos, universidades, consultores, etc).

Uma avaliação é um julgamento, baseado em valores, nunca é neutra ou puramente técnica.

Há ainda pouca tradição no Brasil de avaliações criteriosas acerca das políticas públicas, tanto internas, em razão da pouca credibilidade na sociedade por suspeita de comprometimento político com o grupo governante, quanto as externas que são contratadas por vezes pelos governantes na expectativa de receberem um aval acerca de suas realizações, um “atestado” de boa conduta e competência, que possa ser apresentado à opinião pública e aos eleitores.

É preciso criar a esse respeito uma nova cultura, que evidencie que avaliações confiáveis, produzidas por instituições e agências independentes, são uma necessidade para um bom governo e um direito da sociedade.

A crise de abastecimento enfrentada pelo Estado de São Paulo trouxe a lume questões acerca de um assunto que até então se mantinha escondido e que não só o Poder Público não se interessava, mas, toda a sociedade.

Questões por exemplo de como se dá o abastecimento de água das cidades, qual o consumo médio “per capita”, qualidade da água, volume morto, dentre outras, passaram a integrar os discursos diários da população e com isto a sociedade passou a tomar conhecimento acerca da precária condição hídrica do Estado.

Portanto, verifica-se que estamos diante de um problema político que impõe a adoção de medidas concretas na tentativa de se alcançar uma solução.

O assunto em pauta é mais que relevante e sua manutenção na agenda política deve ser alimentada pelos atores governamentais e não governamentais, principalmente pela sociedade que deve exigir do Poder Público a formulação de uma política de educação, informação, preservação e proteção do uso da água, por meio da criação e implementação de programas e

projetos efetivos de regulamentação do uso da água.

Diante de todos os modelos de políticas públicas acima, podemos concluir que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz, sendo certo que o seu estabelecimento envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras, trata-se de uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, envolvendo processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A água é concebida na Constituição Federal como bem de uso comum, para proteger este bem e regulamentar seu uso múltiplo se impõe a adoção de políticas públicas mais específicas, além das já instituídas como a Política Nacional de Recursos Hídrico mediante a Lei Federal nº 9.433/97.

A lei que estabelece as diretrizes para o saneamento público Lei nº 11.445/2007 também é outro exemplo de política pública a regulamentar o uso da água e o saneamento público que estabeleceu em seu bojo a obrigatoriedade dos municípios elaborarem seus planos municipais de saneamento, todavia, isto não é o bastante, outros planos de ação para a proteção, preservação, conservação, regulamentação de usos e de incentivos e educação devem ser elaborados e estabelecidos, inclusive com a participação popular.

Políticas públicas de contenção de desperdícios, de disseminação de informação e educação ambiental, bem como de preservação dentre outros precisam ser urgentemente elaboradas.

Arcabouço legal, conforme demonstrado no presente trabalho, não falta para a discussão, elaboração e implementação de tais políticas públicas, todavia, verifica-se que o cenário não despertava interesse para uma atuação preventiva, o que acredita-se que com os problemas ambientais atualmente enfrentados, tais como estiagem prolongada, esgotamento dos reservatórios de água do Estado, queda da produção de energia elétrica, dentre outros acendeu o sinal de alerta não só para o poder público, mas para toda a sociedade.

Diante desta abordagem acerca do perfil da política pública no Brasil, podemos concluir que para que haja mudanças, imprescindível que nosso sistema político se altere no sentido se tornar mais transparente, mais célere, mais objetivo, mais ético, mais maduro, com suas instituições, grupos e processos políticos atuando de forma interdependente com objetivo

real de abordar e atender às necessidades do povo. Mas, para isso, certamente necessário se faz a participação ativa do cidadão e seus grupos, listando, acompanhando, fiscalizando, discutindo as necessidades e os conflitos sociais ajudando a estabelecer o contexto necessário a gerar as demandas e necessidades (*inputs*) a alimentar o sistema político que os processando através de suas instituições gerará as políticas públicas (*outputs*) e assim, sucessivamente.

E neste contexto, trazendo a teoria para a prática, tratando-se a água de um bem coletivo reconhecido pela Constituição Federal que traz em todo seu corpo o reconhecimento de direitos socioambientais é que políticas públicas de direito coletivo referentes a regulamentação do uso da água devem ser elaboradas, como forma de garantir sua preservação e sustentabilidade.

Entende-se que a proposta de se impor uma sanção administrativa referente a uma multa pecuniária àquele usuário/consumidor que consome água além da média de consumo de seu imóvel, ou seja, aquele consumidor que esbanjador que utiliza-se do elemento que está se tornando raro na natureza de forma desperdiça, pois, tem condições de pagar o valor da conta de água e não se importa com as questões ambientais é uma forma de se conter o consumo e ao mesmo tempo de educar o indivíduo.

Por óbvio que tal medida não solucionará o problema da escassez, mas, somada à outras ações de preservação e proteção, certamente produzirá um efeito modificador na forma de se encarar, consumir, lidar e respeitar o uso da água.

Não há mais tempo para hesitações, todas as ações e mecanismos de preservação de proteção dos elementos do meio ambiente, principalmente a água devem ser pensados, elaborados e colocados em prática pela sociedade, como uma rede de sustentabilidade, só assim, garantiremos a plenitude da existência.

4 DOS DIREITOS INDIVIDUAIS AOS DIREITOS COLETIVOS

Ao discorrer sobre direitos coletivos importante mencionar, mesmo que de forma breve o caminho percorrido pelo indivíduo na conquista de direitos já que este até a era do movimento Iluminista que iniciou-se no século XVII e teve seu apogeu no século XVIII, percorreu por diversos períodos tais como o feudalismo, o absolutismo em que poucos ou quase nenhum direito era reconhecido.

4.1 LIBERALISMO

A história nos mostra que desde que o homem passou a viver em sociedade apesar das diferenças inerentes a cada ser humano, estes mesmo que instintivamente se movimentam na busca de seus interesses, ora se unindo, ora se separando dos grupos que representavam ou externalizavam suas convicções gerando desta forma a constante luta dual entre o bem e o mal, o mais forte e o mais fraco.

Nos ensina a professora de filosofia Marilena Chauí em sua obra **Convite à Filosofia**, que:

O conceito de estado de natureza tem a função de explicar a situação pré-social na qual os indivíduos existem isoladamente. Duas foram as principais concepções do estado de natureza:

A concepção de Hobbes (no século XVII), segundo a qual, em estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou "o homem lobo do homem". Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta. Para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes são inúteis, pois sempre haverá alguém mais forte que vencerá o mais fraco e ocupará as terras cercadas. A vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento e, portanto, não existe; a única lei é a força do mais forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar;

A concepção de Rousseau (no século XVIII), segundo a qual, em estado de natureza,

os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a Natureza lhes dá, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, pelo grito e pelo canto, numa língua generosa e benevolente. Esse estado de felicidade original, no qual os humanos existem sob a forma do bom selvagem inocente, termina quando alguém cerca um terreno e diz: "É meu". A divisão entre o meu e o teu, isto é, a propriedade privada, dá origem ao estado de sociedade, que corresponde, agora, ao estado de natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos.

O estado de natureza de Hobbes e o estado de sociedade de Rousseau evidenciam uma percepção do social como luta entre fracos e fortes, vigorando a lei da selva ou o poder da força. Para fazer cessar esse estado de vida ameaçador e ameaçado, os humanos decidem passar à sociedade civil, isto é, ao Estado Civil, criando o poder político e as leis. A passagem do estado de natureza à sociedade civil se dá por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. O contrato social funda a soberania.⁶¹

Até os séculos finais da Idade Média o que existiam eram diversos reinos com o poder político dividido entre os senhores feudais e o povo (servos) que para receberem o direito à moradia nas terras de seus senhores, juravam-lhe fidelidade e trabalho.

Neste período o homem que não pertencia à nobreza ou ao clero era servo e conseqüentemente explorado, vivendo na miséria sem reconhecimento a qualquer direito a não ser o de servir.

Todavia, uma série de fatos ligados a crise do feudalismo tais como o desenvolvimento do comércio e o progressivo fim da servidão, bem como o apoio e união dos nobres com a burguesia, concorreu para o seu declínio ocorrendo o surgimento do Estado Moderno que teve o Estado Absolutista como seu início.

Com o Estado Absolutista surge a concentração de poderes nas mãos do rei, poder este absoluto e ilimitado, advindo de Deus conforme defendido por alguns teóricos da época tais como Jacques Bossuet e Jean Bodin. A ideia básica girava no sentido de que para um Estado ser forte deveria concentrar suas riquezas e poder na mão de uma única pessoa com poder real, o Soberano, e os indivíduos eram vistos como súditos, que deveriam apenas cumprir ordens, mas tinham seu direito de propriedade respeitado.

No final do século XVIII eventos históricos de grande importância como a Iluminação, a Revolução Francesa contribuem para o surgimento do Estado Liberal que combatia os ideais absolutistas.

⁶¹ CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**, 6ª ed. São Paulo: Ática, 1997, p. 399-400.

O Iluminismo foi o movimento intelectual que caracterizou o pensamento europeu do Século XVIII - chamado “Século das Luzes” e defendia o uso da razão e da ciência (luz) contra o antigo regime (trevas) e pregava maior liberdade econômica e política.

A democracia e o liberalismo modernos, tiveram íntima relação com o iluminismo e a Revolução Francesa foi sua principal expressão no plano político.

No Brasil, o iluminismo inspirou os Inconfidentes de Minas Gerais (1787-1792), que eram, quase todos, intelectuais (Juizes, Poetas, Sacerdotes, Militares, Comerciantes, Fazendeiros e Escritores).

O Estado Liberal imbuído pelos ideais da revolução Francesa – Liberdade, Igualdade e Fraternidade, professava que o Estado deveria interferir minimamente nas relações sociais, o importante é limitar o poder, entendimento este que se baseia na doutrina dos direitos humanos, direitos inatos do homem, os quais não podem ser vilipendiados pelos governantes.

E a limitação do poder se dá em dois ângulos, quais sejam nos poderes e nas funções do Estado.

A limitação do poder do Estado ocorre por meio da instituição de regras gerais esculpidas constitucionalmente consoante aos direitos fundamentais.

A limitação das funções do Estado se dá com a separação de poderes onde os três poderes Legislativo, Executivo e Judiciário tem a mesma importância no exercício do Poder Público.

Os liberais difundiram os pressupostos da maximização individualista e da livre concorrência, afastando a ideia do Estado como centralizador das decisões econômicas, o que foi muito bem aproveitado por países como os Estados Unidos que desenvolveram seu poderio econômico, surgindo o sistema capitalista fortalecido pela Revolução Industrial.

Neste contexto surgem as primeiras Declarações de Direito, que são contemporâneas à ideia de Constituição, e a mais famosa é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dando início à idade contemporânea, pregando o respeito pela dignidade das pessoas, liberdade e igualdade dos cidadãos perante a lei, direito à propriedade individual, direito de resistência à opressão política e a liberdade de pensamento e opinião de que a não regulamentação das atividades individuais no campo socioeconômico produziria os melhores resultados na busca do progresso.

Decorrem deste período o que a doutrina atual chama de direitos de primeira geração, pois, foram os primeiros a serem conquistados pela humanidade e se relacionam à luta pela liberdade e segurança diante do Estado e se caracteriza por conterem uma proibição ao Estado de abuso do poder - o Estado não pode desrespeitar a liberdade de religião, nem a vida etc, trata-se de impor ao Estado obrigações de não fazer, é um reflexo dos abusos e transgressões decorrentes do passado em que praticamente nenhuma direito era reconhecido ao homem comum.

São direitos relacionados às pessoas, individualmente. Ex: propriedade, igualdade formal (perante a lei), liberdade de crença, de manifestação de pensamento, direito à vida etc.
62

Direitos que visavam a proteger os indivíduos contra o poder Estatal, que segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tem como finalidade:

Armar os indivíduos de meios de resistência contra o Estado. Seja por meio delas estabelecendo zona interdita à sua ingerência- liberdades-limites- seja por meio delas armando o indivíduo contra o poder no próprio domínio deste- liberdade oposição.⁶³

A política liberal foi o resultado de acontecimentos econômicos e sociais que impuseram mudanças na concepção do Estado, considerado instituído pelo consentimento dos indivíduos através do contrato social. As teorias liberais separaram o Estado e a sociedade civil. O primeiro aparece como instância impessoal de dominação (impõe obediência), de estabelecimento e aplicação das leis, como garantidor da ordem através do uso legal da violência para punir todo o crime definido pelas leis. A sociedade civil, por seu turno, aparece como um conjunto de relações sociais diversificadas entre classes e grupos sociais, cujos interesses e direitos podem coincidir ou opor-se.⁶⁴

É a instituição do sistema capitalista neste período que levou ao individualismo exagerado conduzindo à valorização de comportamentos egoístas, que se materializaram na busca do lucro extremado, insequente e inescrupuloso, como registrou Huberman:

⁶² CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves . **Curso de direito constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 246.

⁶⁴ CHAUI, 1997, p. 404-405.

Pagavam os menores salários possíveis. Buscavam o máximo de força de trabalho pelo mínimo necessário para pagá-las. Como mulheres e crianças podiam cuidar das máquinas e receber menos que os homens, deram-lhes trabalho, enquanto o homem ficava em casa, frequentemente sem ocupação. A princípio, os donos das fábricas compravam o trabalho das crianças pobres, nos orfanatos; mais tarde, como os salários do pai operário e da mãe operária não eram suficientes para manter a família, também as crianças que tinham casa foram obrigadas a trabalhar nas fábricas e minas.⁶⁵

4.2 ESTADO DO BEM ESTAR SOCIAL

Com a grande depressão ocorrida em 1929 e com as crises decorrentes das Guerras Mundiais surge a necessidade de um Estado intervencionista capaz de assegurar aos cidadãos condições mínimas de existência em um momento histórico marcado por mortes, fome e atrocidades.

As duas grandes guerras mundiais sendo a primeira de 1914 e a segunda de 1939 a meados de 1945 ocasionaram grandes atrocidades e catástrofes que vieram reforçar a necessidade de uma reação social e mudança da mentalidade política que até então era vigente. A fome, a miséria, as mortes, o barbarismo, o holocausto judeu, os milhares de desabrigados e de imigrantes foram gritos de alerta que já não mais poderiam ser sufocados, despertando o povo e o Estado, para as mudanças políticas e sociais necessárias dando origem ao famoso Estado Social.

Surge o Estado Social, que incorpora os direitos sociais para além dos direitos civis, como decorrência da necessidade de superação do individualismo exagerado e que se consubstanciou na Constituição Mexicana e Constituição da República de Weimar, marcos jurídicos do constitucionalismo social.

Conseqüentemente no século XX se assiste a uma alteração do foco dos direitos individuais para os sociais, sendo que o marxismo atribui a qualidade de povo à classe operária, irradiadora de poder político e ordenamento jurídico, reconhecendo dessa forma, posições favoráveis não mais individualmente, mas, coletivamente de classes, grupos, tendo sido este o tema central do texto *Manifesto Comunista* citado por Raymond Aron em sua obra

⁶⁵ HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 21ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986, p. 125.

As etapas do Pensamento Sociológico:

A história de toda sociedade até nossos dias é a história da luta de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de ofício e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, se encontram sempre em constante oposição, travaram uma luta sem trégua, ora disfarçada, ora aberta, que terminava sempre por uma transformação revolucionária de toda a sociedade, ou então pela ruína das diversas classes em luta.⁶⁶

O Estado Social, Estado do Bem Estar (Welfare State) ou Estado Providência pode ser definido como um modelo de Estado que tem por objetivo garantir condições mínimas de alimentação, saúde, habitação, educação, que devem ser assegurados a todos os cidadãos não como bem-estar estatal, mas como direito político inerente ao ser-cidadão.⁶⁷

Esta forma de organização do Estado não se confunde com o modelo socialista, pois, apesar da crescente intervenção do Estado, não se suprimiu a figura do mercado, o Estado é que passou a assumir tarefas essenciais criando-se meios que pudessem garantir que não surgiram revoluções proletárias como as ocorridas nos países do leste europeu.

O diferenciador básico entre o Estado Social e outras formas de organização do Estado não está na interferência direta existente nas estruturas públicas visando a melhoria do nível de vida da população, mas sim, no fato de que todas estas ações são reivindicadas como direitos dos cidadãos, exercendo assim, o Estado o papel de mediador ao tentar buscar integração social com base em um mínimo de valores entendidos como comuns.

Neste novo contexto de pensamento, as Constituições que foram sendo promulgadas foram sendo reescritas, passando o Estado a ter o dever de promover estes direitos, ao contrário dos direitos tradicionais em que apenas eram garantidos por este.

No entender de Mauro Capelletti:

Diversamente dos direitos tradicionais, para cuja proteção requer-se apenas que o Estado não permita a sua violação, os direitos sociais - como o direito à assistência médica e social, à habitação, ao trabalho - não podem ser simplesmente atribuídos ao indivíduo. Exigem eles, ao contrário, permanente ação do Estado, com vistas a financiar subsídios, remover barreiras sociais e econômicas, para, enfim, promover a realização dos problemas sociais, fundamentais destes direitos e das expectativas por eles legitimados.⁶⁸

⁶⁶ ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 136.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos. 1992, p. 416.

⁶⁸ CAPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 1993, p. 41.

No Brasil, após o fim da República Velha, a Constituição de 1934 que teve como inspiração a Constituição de Weimar e forte influência das Constituições do México (1917), e da Espanha (1931), ao prever uma série de direitos na esfera econômica e social e ao mesmo tempo manter o rol de direitos individuais, de natureza liberal, insere-se no paradigma do Estado Social de Direito.

Na era Vargas com a implantação das garantias e direitos aos trabalhadores por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT têm-se o início da concretização dos direitos trabalhistas que acabaram por influenciar os direitos sociais os quais foram expandidos para a sociedade em geral pela Constituição Federal de 1988 culminando com o surgimento dos direitos coletivos.

4.3 DIREITO COLETIVOS

Os direitos coletivos, também chamados de direitos de terceira geração são direitos transindividuais, isto é, direitos que são de várias pessoas, mas, não pertencem a ninguém isoladamente. Transcendem o indivíduo isoladamente considerado. São também conhecidos como direitos metaindividuais (estão além do indivíduo) ou supraindividuais (estão acima do indivíduo isoladamente considerado).

Os chamados direitos de terceira geração têm origem na revolução tecnocientífica (terceira revolução industrial), a revolução dos meios de comunicação e de transportes, que tornaram a humanidade conectada em valores compartilhados. A humanidade passou a perceber que, na sociedade de massa, há determinados direitos que pertencem a grupos de pessoas, grupos esses, às vezes, absolutamente indeterminados, como por exemplo a poluição de um riacho numa pequena cidade que atinge as pessoas que lá vivem, mas, não só a elas, trata-se de um dano ambiental que também atinge a todos os que vivem naquela região, Estado, influenciando ou atingindo todas as pessoas do mundo, pois é interesse mundial manter o meio-ambiente ecologicamente equilibrado.

Os direitos transindividuais se originaram de conflitos sociais instaurados no último século, obrigando o reconhecimento e a proteção de direitos como a educação, segurança, meio ambiente, saúde, dentre outros de natureza fluída, cuja titularidade compete a todo cidadão. Estão situados entre o interesse público e o interesse privado, pois embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas. São interesses que excedem o âmbito individual, mas não chegam a constituir interesse público.⁶⁹

Tais direitos diante de sua dimensão devem ser promovidos pelo Estado e para sua compreensão a leitura da Constituição Federal não é suficiente, pois, é necessário entendê-los na sua plenitude e sempre em cotejo com o direito individual, porque a Constituição reconheceu a existência de direitos coletivos ao lado de direitos individuais, quer dizer não os excluiu nem aboliu.

Verifica-se, portanto, que a Constituição reconheceu a existência de direitos coletivos ao lado dos individuais, não os excluindo ou os abandonando, mas, mesmo assim, do ponto de vista jurídico, significa uma ruptura com o sistema moderno, capitalista, liberal, que apenas concebia direitos individuais, material ou imaterialmente apropriáveis a um patrimônio individual economicamente valorável. Os direitos coletivos contrariando este fundamento da modernidade, não são valoráveis economicamente nem podem ser apropriados a um patrimônio individual.⁷⁰

Podemos dizer que o objeto dos direitos coletivos sempre existiu, mas, foi com o desenvolvimento da sociedade de massa que estes se tornaram valores compartilhados pertencentes a todos cuja proteção e garantia demandava reconhecimento expresso.

Estes novos direitos têm como principal característica o fato de sua titularidade não ser individualizada. Não são fruto de uma relação jurídica, mas, apenas uma garantia genérica, que deve ser cumprida e que, no seu cumprimento, acaba por condicionar o exercício dos direitos individuais.

Isto quer dizer que os direitos coletivos não nascem de uma relação jurídica determinada, mas de uma realidade, como pertencer a um povo ou formar um grupo que necessita ou deseja ar puro, água, florestas e marcos culturais preservados, ou ainda de garantias para viver em sociedade, como trabalho, moradia e certeza da qualidade dos bens adquiridos.

⁶⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses, São Paulo, Saraiva. 2013, p. 48.

⁷⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A liberdade e outros direitos ensaios socioambientais. **Letra da Lei**, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Curitiba 2011, p. 56.

Esta característica afasta os direitos coletivos do conceito de direito individual concebido em sua integridade na cultura contratualista ou constitucionalista do século XIX, porque é um direito sem sujeito, é um direito onde todos são sujeitos e se todos são sujeitos do mesmo direito, todos têm dele disponibilidade, mas, ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria a violação do direito de todos os outros.

Desta forma, a Constituição Federal não somente reconheceu a existência de tais direitos, mas, também estabeleceu um "sistema de garantia" desses interesses, definindo titulares do direito e instrumentos jurídicos de proteção. Com a regulamentação dos chamados direitos coletivos estes passaram a ser de titularidade de todos os indivíduos sociais, e por consequência todos são afetados mesmo que de forma indireta quando de sua violação, seja por parte do Estado quando deixa de cumpri-los mesmo tendo a obrigação de prestá-los ao todo social ou mesmo por transgressão do direito por parte de um cidadão.

Vale gizar que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 existia um acanhado sistema jurídico em defesa dos interesses coletivos, tendo como pioneira a Ação Popular que surgiu pela primeira vez na Constituição Federal democrática de 1934 e sua regulamentação pela Lei 4.717/65, tendo sido seu alcance ampliado pela Carta Magna de 1988, habilitando a Ação Popular Ambiental em prol da sadia qualidade de vida e da vida com dignidade.

Segundo o Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho, as mudanças vêm ocorrendo há muito tempo, mas só recentemente é que se pode notar a alteração sistêmica, porque antes ocorriam ou manifestavam-se em leis isoladas dentro do sistema. O Decreto-Lei 25/37, que instituiu o tombamento de bens culturais no Brasil foi um marco, quase que trinta anos depois, aparece o Código Florestal, Lei 4.771/65 como outro marco, e mais vinte anos depois surge no sistema brasileiro uma lei procedimental, que permite ao Poder Judiciário apreciar estes direitos como tais - A Lei da Ação Civil Pública, Lei 7.347/85.

Especialmente pela importância modificadora do sistema jurídico brasileiro figura como grande marco, a Constituição Federal de 1988, porque afinal reconheceu a existência de direitos coletivos, fazendo-os perder a invisibilidade. As Leis posteriores a 1988 já trazem a marca deste novo sistema sendo que com o advento do Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/1990 delineou os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Neste sentido estabelece o parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do

Consumidor:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

O Código estabeleceu no artigo 81, parágrafo único, as categorias em que se exerce a defesa dos direitos coletivos lato sensu, quais sejam: os direitos difusos, os direitos coletivos (stricto sensu) e os direitos individuais homogêneos.

Os direitos difusos são aqueles transindividuais, metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a vários indivíduos, de natureza indivisível e cujos titulares são pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato – exemplo: direito de todos ter acesso à água.

Os direitos coletivos “stricto sensu” são transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas, indeterminadas, mas determináveis enquanto, categoria, grupo ou classe, ligadas entre si, ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base – exemplo: ação civil pública em face da concessionária de água para estabelecer uma média de consumo “per capita” para a satisfação das necessidades dos usuários e aplicação de multa no caso de consumo acima da média estabelecida com o fito de se evitar o desperdício.

Os direitos individuais homogêneos são decorrentes de uma origem comum, ou seja, os direitos nascidos em consequência da própria lesão ou ameaça de lesão, em que a relação jurídica entre as partes é posterior ao fato lesivo.

Esta categoria de direitos representa uma ficção criada pelo direito positivo brasileiro com a finalidade única e exclusiva de possibilitar a proteção coletiva de direitos individuais com dimensão coletiva, ou seja, decorrentes da massificação das relações jurídicas.

A possibilidade de se determinar individualmente os lesados não altera a pertinência da ação coletiva, pois, devido a origem comum da conduta lesiva é que possibilita a ação

coletiva em relação à fragmentação da tutela.

E a Constituição Federal de 1988 trás em seu artigo art. 225 o seguinte: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.⁷¹

É certo que Constituições anteriores fizeram menção em alguns dispositivos legais ao meio ambiente, todavia, a atual promulgada em 5 de outubro de 1988 é a primeira a trazer um capítulo específico destinado ao meio ambiente, consubstanciado no artigo 225 e seus seis parágrafos - Capítulo VI do Título VIII, que dispõe sobre a Ordem Social, o que por meio de uma hermenêutica sistemática nos mostra que o meio ambiente, como disposto na Constituição brasileira, deve-se voltar para garantia também do bem-estar e da justiça social, tendo como primazia o trabalho.

Mas, a Constituição cidadã nos surpreende com sua preocupação visionária de proteção e garantia deste direito difuso denominado meio ambiente, pois, não é somente neste dispositivo legal que apesar de ter um capítulo inteiramente dedicado ao meio ambiente, que se pode visualizar sua garantia, mas em todo o seu bojo vislumbra-se dispositivos de interesse implicitamente ou explicitamente ambiental.

O Professor José Afonso da Silva afirma que a Constituição Federal de 1988 é ambientalista, neste sentido:

Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da ‘Ordem Social’ (Capítulo VI do Título VII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.⁷²

Ou seja, é um bem que se estrutura como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, que não é público, nem privado, mas da coletividade a qual poderá usufruir, gozar, desfrutar do mesmo, mas, nos limites constitucionais, incumbindo ao poder público e à coletividade sua defesa e preservação.

⁷¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico, p. 248.

⁷² SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 181.

Trata-se de um direito de terceira geração que se caracteriza por sua natureza de solidariedade intergeracional decorrente dos interesses sociais.

Norberto Bobbio descreve com clareza o desenvolvimento dos direitos humanos, destacando as lutas travadas pelo homem em busca de sua própria emancipação e das transformações das condições de vida:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma reserva de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos dizer, de novos valores -, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado.⁷³

Dentre esses direitos, destaca o mestre, “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.⁷⁴

Todo esse desenvolvimento modifica sobremaneira não só o modo de ver a questão da titularidade material dos direitos, como também a titularidade processual, permitindo que não só o indivíduo singularmente falando, como também coletividades possam ingressar em juízo na defesa dos seus interesses de natureza difusa, configurando essa defesa em juízo como verdadeira conquista de cidadania.

Como ensina o Professor Marés, “a quebra do paradigma individualista está constitucionalizada, e sua efetivação é a questão colocada às comunidades, movimentos e grupos locais”⁷⁵, pois, em que pese todo este arcabouço legal hoje constante de nosso ordenamento jurídico que visa amparar os direitos coletivos estes apenas serão efetivados por meio de uma política pública eficaz exigida pela sociedade através de suas instituições e ou organizações civis ou junto ao Poder Judiciário que figura com um papel preponderante na aplicação desses novos direitos.

Concluimos, portanto, que a evolução da sociedade inferiu profundas alterações no

⁷³ BOBBIO, 1992, p. 45.

⁷⁴ Ibid., p. 75.

⁷⁵ SOUZA FILHO, Carlos. Frederico. Marés. Introdução ao Direito Socioambiental. In André Lima. (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. 1ª ed. V. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 40.

direito e assim, o é diante de sua sina de acompanhar a dinâmica das transformações cotidianas.

Os direitos coletivos são uma realidade a ensejar transformações e modificações de conceitos e comportamentos decorrentes do iluminismo, principalmente em relação ao direito de propriedade que diante de sua importância no meio social acarretará reflexos, como em um efeito dominó, em toda a maneira de se interpretar e lidar com os demais valores, promovendo questionamentos e discussões em que todos, ou melhor, a coletividade obrigatoriamente terá que participar de forma ativa para a garantia e defesa de seu patrimônio indivisível.

É neste contexto que surge a discussão a ser desenvolvida no presente trabalho, qual seja, o direito difuso da coletividade de manutenção, proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado em todos seus aspectos versus o exercício egoístico do direito individual materializado na capacidade econômica de seu titular de utilizar-se sem a efetiva necessidade de um consumo de água muito além de sua média.

É mais do que cediço a finitude do líquido mais precioso do planeta, a água, e mesmo diante de estudos e demonstrações cabais acerca do assunto, o descaso e desinteresse de grande parte dos indivíduos que segue com sua utilização de forma inadequada pautada pelo desperdício é alarmante, assim, como a omissão do Estado em implementar políticas públicas com esta finalidade.

A proposta do presente trabalho é trazer a lume este “cidadão” consumidor/usuário que galgado em seu direito individual se fecha para os comportamentos e atos de preservação e economia de um bem de natureza difuso/coletivo, embasado em seu direito individual de bem estar e conforto, suplantado por seu poder econômico e a inexistência de atos do Estado no sentido de cumprir com sua obrigação de implementar políticas públicas de preservação e defesa deste bem coletivo e assim, debater meios de se coibir e conscientizar este indivíduo a ampliar seu olhar para a coletividade.

5 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL AO USUÁRIO/CONSUMIDOR QUE EXTRAPOLA SUA MÉDIA DE CONSUMO DE ÁGUA EM RAZÃO DE SEU PODER ECONÔMICO

O Artigo 4º, VII da Lei 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) prevê o Princípio do Usuário Pagador que impõe ao usuário a contribuição pela utilização de recursos ambientais, com fins econômicos, sendo que essa valoração dos recursos naturais não pode excluir faixas populacionais de menor poder aquisitivo.

Referido princípio difere do Princípio do Poluidor-Pagador, que tem um caráter reparatório e punitivo, o Princípio do Usuário-Pagador devido a escassez e a sensibilidade dos recursos ambientais dá o direito ao poder público de cobrar do usuário do recurso hídrico a devida contrapartida financeira para custear direta ou indiretamente, o movimento da máquina administrativa pública visando a proteção destes recursos ambientais.

O fundamento de referido princípio está na anunciada crise mundial da água e na necessidade de se evitar o desperdício, diante da perspectiva de que se as sociedades continuarem a tratar a água como um bem infinito e renovável, em breve o planeta terra entrará num período de colapso hídrico.

Diante de uma oferta de água praticamente fixa, desigualmente distribuída e muitas vezes mal utilizada, descobrimos então uma demanda em alta, até mesmo exponencial por todos os lugares. O desequilíbrio é maciço, e nada faz pensar que se possa resolver logo. E, certamente, não de maneira natural. O estresse hídrico, hoje ainda uma exceção, poderia ser norma em alguns decênios.⁷⁶

Esta preocupante previsão foi apresentada na obra organizada pelo ex-diretor-geral do Fundo Monetário Internacional Michel Camdessus que acompanhado por outros estudiosos aponta para a conscientização da população e dos governos para um novo modelo de gestão dos recursos hídricos, o que eles denominam “valor da água”.

⁷⁶ CANDESSUS, Michel (org.). **Água: Oito Milhões de Mortos Por Ano: Um Escândalo Mundial**. Rio de Janeiro, ed. Bertrand Brasil, 2005, p. 122.

Este “valor da água” corresponde ao valor econômico verificado nas relações de mercado, ou seja, a fixação de um preço, pois, para estes estudiosos, a fixação de um preço correspondente em dinheiro para cada litro de água seria a única solução para frear o consumo crescente desse recurso escasso.

Sob esse modelo ao se dotar a água de um “valor econômico, vedar-se-ia o seu acesso por outro meio que não fosse o pagamento, ou seja, a transformação da água em uma mercadoria segundo estes estudiosos acarretaria a necessidade de sua utilização de forma mais racional e eficiente”.

Neste sentido de forma explícita é o entendimento do jurista Aldo da Cunha Rebouças:

A experiência nos países desenvolvidos, principalmente tem mostrado que a parte mais sensível do corpo humano é o bolso, uma das recomendações do Banco Mundial (BM) e da Organização das Nações Unidas (ONU) para reduzir o desperdício e a degradação da qualidade da gota d’água disponível em níveis nunca imaginados, é considerá-la como recurso natural de valor econômico, ou seja, uma mercadoria com preço de mercado, como estabelece, aliás, o terceiro princípio da Lei Federal nº 9.433/97.⁷⁷

Para a doutrinadora Maria Luiza Machado Granziera:

O Princípio do Usuário-Pagador refere-se ao uso autorizado de um recurso, observadas as normas vigentes, inclusive os padrões legalmente fixados. Trata-se de pagar pelo uso privativo de um recurso ambiental de natureza pública, em face de sua escassez, e não como uma penalidade decorrente do ilícito.⁷⁸

O artigo 19, incisos I e II, da Lei nº 9.433/1997, estabelece que a cobrança pelo uso da água tem por objetivo reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, assim como incentivar a racionalização do uso da água.

Muito bem, apesar da expressa previsão legal de referido princípio que tem por finalidade evitar o desperdício e garantir o uso racional da água, na prática ainda não se observa a sua aplicação, o que acaba por propiciar a utilização da água patrimônio público de natureza difusa por parte de uma grande parcela da sociedade de forma aleatória, descompromissada em total desperdício.

⁷⁷ REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Proteção dos recursos hídricos. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, a. 8, n. 32, p. 33-67, out./dez.2003, p. 39.

⁷⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado, *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 59.

A tarifa pelo uso da água ainda não é uma realidade no Brasil, sendo certo que a cobrança que se faz no momento pelas concessionárias dos serviços público de abastecimento é tão somente pela prestação do serviço de fornecimento de água, coleta, afastamento e tratamento de esgoto aos imóveis.

O líquido água não é cobrado do usuário, o que é cobrado é o custo da prestação do serviço, de se levar a água encanada até o imóvel do mesmo.

O serviço de fornecimento de água é cobrado por meio de tarifa nos moldes da Lei Federal 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, constando de seu artigo 29 que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, neste sentido é o inciso I do referido artigo: “I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente”.⁷⁹

Com a mesma intenção de evitar o desperdício de água o legislador adotou como forma de cobrança pelos serviços de fornecimento de água e esgoto a tabela progressiva, com efeito cascata, que tem por objetivo cobrar mais daquele consome mais água.

O critério da tabela de preço de forma progressiva visa diretamente, incentivar a diminuição do consumo de água, sendo que o preço do metro cúbico da água e do esgoto será tanto maior quanto o for o consumo e indiretamente conscientizar ou incentivar a economia do uso da água, bem como a fiscalização e acompanhamento por parte do usuário do consumo de água junto a seu imóvel.

A legalidade da progressividade da tabela de preço do serviço de fornecimento de água muito embora tenha sido matéria bastante discutida nos embates jurídicos, tornou-se pacífica ante a Súmula do 407 do STJ que preceitua: “É legítima a cobrança da tarifa de água, fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.”⁸⁰

O Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto – DAERP na cobrança dos serviços prestados de fornecimento de água, coleta, afastamento e tratamento de esgotos emprega tarifas progressivas, para uso residencial, por m³, que vão de um consumo mínimo

⁷⁹ BRASIL. **Lei do saneamento básico**. LEI nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007.

⁸⁰ Súmula 407 do Superior Tribunal de Justiça. **STJ Súmula nº 407** - 28/10/2009 - DJe 24/11/2009. **Legitimidade - Cobrança da Tarifa de Água - Categorias de Usuários e Faixas de Consumo**. Disponível em: <www.dji.com.br/normas_inferiores/...sumula_stj/stj__0407.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

de 10m³, com preço total de R\$ 14,90 (quatorze reais e noventa centavos), até 100m³, que impõe uma cobrança de R\$ 1.257,75 (um mil duzentos e cinquenta e sete reais e setenta e cinco centavos) para quem possua este gasto mensal.

Vejamos abaixo na tabela, adaptada do próprio site da Concessionária (agosto/2014).

Tabela 01 – Tarifas de Consumo ⁸¹

CONS.	VALOR AGUA	VALOR ESGOTO	VL.TRATAMENTO	TOTAL
10	6,50	5,00	3,40	14,90
11	7,60	5,84	3,99	17,43
12	8,70	6,68	4,58	19,96
13	9,80	7,52	5,17	22,49
14	10,90	8,36	5,76	25,02
15	12,00	9,20	6,35	27,55
16	14,41	10,98	7,58	32,97
17	16,82	12,76	8,81	38,39
18	19,23	14,54	10,04	43,81
19	21,64	16,32	11,27	49,23
20	24,05	18,10	12,50	54,65
21	26,46	19,88	13,73	60,07
22	28,87	21,66	14,96	65,49
23	31,28	23,44	16,19	70,91

⁸¹ Disponível em: <WWW.ribeiraopreto.sp.gov.br/daerp/i04principal.php>. Acesso em: 12 ago. 2014.

24	33,69	25,22	17,42	76,33
25	36,10	27,00	18,65	81,75
26	39,20	29,34	20,31	88,85
27	42,30	31,68	21,97	95,95
28	45,40	34,02	23,63	103,05
29	48,50	36,36	25,29	110,15
30	51,60	38,70	26,95	117,25
31	55,76	41,79	29,13	126,68
32	59,92	44,88	31,31	136,11
33	64,08	47,97	33,49	145,54
34	68,24	51,06	35,67	154,97
35	72,40	54,15	37,85	164,40
36	76,78	57,41	40,16	174,35
37	81,16	60,67	42,47	184,30
38	85,54	63,93	44,78	194,25
39	89,92	67,19	47,09	204,20
40	94,30	70,45	49,40	214,15
41	99,80	74,57	52,29	226,66
42	105,30	78,69	55,18	239,17
43	110,80	82,81	58,07	251,68

44	116,30	86,93	60,96	264,19
45	121,80	91,05	63,85	276,70
46	127,30	95,17	66,74	289,21
47	132,80	99,29	69,63	301,72
48	138,30	103,41	72,52	314,23
49	143,80	107,53	75,41	326,74
50	149,30	111,65	78,30	339,25
51	156,37	116,98	82,03	355,38
52	163,44	122,31	85,76	371,51
53	170,51	127,64	89,49	387,64
54	177,58	132,97	93,22	403,77
55	184,65	138,30	96,95	419,90
56	191,72	143,63	100,68	436,03
57	198,79	148,96	104,41	452,16
58	205,86	154,29	108,14	468,29
59	212,93	159,62	111,87	484,42
60	220,00	164,95	115,60	500,55
61	227,07	170,28	119,33	516,68
62	234,14	175,61	123,06	532,81
63	241,21	180,94	126,79	548,94

64	248,28	186,27	130,52	565,07
65	255,35	191,60	134,25	581,20
66	262,42	196,93	137,98	597,33
67	269,49	202,26	141,71	613,46
68	276,56	207,59	145,44	629,59
69	283,63	212,92	149,17	645,72
70	290,70	218,25	152,90	661,85
71	297,77	223,58	156,63	677,98
72	304,84	228,91	160,36	694,11
73	311,91	234,24	164,09	710,24
74	318,98	239,57	167,82	726,37
75	326,05	244,90	171,55	742,50
76	333,12	250,23	175,28	758,63
77	340,19	255,56	179,01	774,76
78	347,26	260,89	182,74	790,89
79	354,33	266,22	186,47	807,02
80	361,40	271,55	190,20	823,15
81	370,94	278,67	195,27	844,88
82	380,48	285,79	200,34	866,61
83	390,02	292,91	205,41	888,34

84	399,56	300,03	210,48	910,07
85	409,10	307,15	215,55	931,80
86	418,64	314,27	220,62	953,53
87	428,18	321,39	225,69	975,26
88	437,72	328,51	230,76	996,99
89	447,26	335,63	235,83	1.018,72
90	456,80	342,75	240,90	1.040,45
91	466,34	349,87	245,97	1.062,18
92	475,88	356,99	251,04	1.083,91
93	485,42	364,11	256,11	1.105,64
94	494,96	371,23	261,18	1.127,37
95	504,50	378,35	266,25	1.149,10
96	514,04	385,47	271,32	1.170,83
97	523,58	392,59	276,39	1.192,56
98	533,12	399,71	281,46	1.214,29
99	542,66	406,83	286,53	1.236,02
100	552,20	413,95	291,60	1.257,75

Por meio do aparelho de hidrômetro instalado nos imóveis é registrado o consumo mensal de água do mesmo, o Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto – Daerp estima que na cidade de Ribeirão Preto, devido às condições climáticas decorrentes de altas temperaturas, nível socioeconômico da população, a exploração da cana de açúcar, dentre

outros elementos a média de consumo “per capita” gire em torno de 7,5m³.

Desta forma um imóvel com 04 moradores deve ter um consumo médio mensal de água em torno de 30m³ no máximo, acima desta média de consumo, imprescindível se verificar os hábitos de consumo do imóvel, eventuais vazamentos, dentre outros, pois, uma vez estipulada uma média de consumo de água em não ocorrendo alterações junto ao imóvel e os hábitos de seus moradores esta tende a se manter, consumo de água é cálculo matemático.

Louvável o critério utilizado na tabela de preço cobrado pelo serviço de fornecimento de água e esgoto, pois, conforme alhures mencionado, uma das formas de se educar ou conscientizar o usuário de um bem, que até então era visto como abundante na natureza, é pelo seu bolso.

Todavia, atualmente na prática, em diversos casos verifica-se que a tabela progressiva já não é mais um obstáculo ao desperdício e consequente contribuição da escassez da água, pois, uma grande parcela da sociedade, ou por ser mais abastada e ter condições financeiras de arcar com o custo do preço do serviço de fornecimento de água ou por ser displicente e desinteressada e não se importar com o consumo alto verificado em seu imóvel, uma vez que não pretende efetuar o pagamento do mesmo, utiliza-se sem a menor parcimônia ou impedimento moral do líquido valioso e finito da natureza.

Os registros de consumo existentes junto ao Departamento de Água e Esgotos na cidade de Ribeirão Preto, confirmam a assertiva acima, com inúmeros casos de residências em que o consumo mensal de água ultrapassa e muito o consumo “per capita” médio.

É inaceitável, por exemplo, que uma residência em que há somente dois moradores, simplesmente porque possui boas condições financeiras e referido valor de consumo não lhe afetará economicamente, registre um consumo superior a uma média de 15m³, tomando por base a média de consumo de 7,5m³/mês, todavia, na prática inúmeros casos se apresentam como este.

Constata-se na prática em muitos casos que em razão do poderio econômico, o valor cobrado pelo simples fornecimento de água constante da tabela de preços hoje aplicada na cidade de Ribeirão Preto, para determinadas pessoas se torna ínfimo acarretando um desprezo tanto pelo valor financeiro a ser pago como pela questão de ser a água um bem coletivo que necessita ser utilizado de forma consciente.

Da mesma forma, é inadmissível que um usuário que tem conhecimento que seu imóvel possui vazamentos e que o consumo mensal de água encontra-se superior a sua média por tal razão, mas, não toma qualquer providência a respeito mantendo-se inerte frente ao seu dever de zelar por sua propriedade possa ser beneficiado com concessões de reduções de consumo por vazamento, sob a justificativa de que a água se esvaiu para a natureza.

O usuário deve ser o primeiro a acompanhar e fiscalizar o consumo de água de sua propriedade, não só em razão de seu custo, mas, como cidadão participativo.

As questões afetas ao meio ambiente não são uma novidade, a tempos que se veiculam estudos e notícias acerca de referida matéria que na atualidade devido aos sinais de esgotamento de diversos recursos da natureza e ecossistemas, bem como os desequilíbrios climáticos, as catástrofes que atingem diversas pessoas no planeta, seja pela seca, pela inundação, pelo terremoto, tsunamis ou outros desastres ecológicos ambientais acabou ganhando mais espaço para discussão.

Finalizou-se a era do comportamento egoístico e individualista preconizado pelo direito privado, a sociedade se expandiu e a cada ano se constata um maior crescimento populacional que demanda uma mudança de comportamento e atitude do homem para com os recursos que estão a sua volta, sob pena de se pagar o preço da irreversibilidade.

“Hoje a humanidade é uma força que afeta o funcionamento do conjunto dos sistemas ambientais vitais, ultrapassando os umbrais do tolerável para que eles funcionem e não provoquem mudanças imprevisíveis e irreversíveis”.⁸²

É um paradoxo, mas, o capitalismo que incentiva o consumo cada vez maior acaba por gerar a necessidade de uma alteração de comportamento do homem e da sociedade no sentido de respeitar, compartilhar e sobretudo preservar os elementos da natureza e dentre eles o principal, qual seja a água.

Corroborando o todo exposto, em recente artigo publicado na Folha de São Paulo de 08/08/2014, o professor e ex Presidente da Sabesp – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo Gesner Oliveira assim se posicionou:

Foi necessária uma das mais severas estiagens das últimas décadas na região do Cantareira para a sociedade se dar conta de que a água é um recurso escasso. Embora seja compreensível as preocupações com as medidas emergenciais, as questões fundamentais são de longo prazo e requerem uma mudança de atitude em

⁸² GRZYBOWSKI, acesso em: 19 ago. 2014.

relação à água.

O debate não deve se restringir a como se sobreviver nos próximos meses, mas, sim, a como ser sustentável nas próximas décadas.

A falta de planejamento e expansão desordenada das cidades levou ao abastecimento precário, à poluição dos recursos de água e à necessidade de buscar esse recurso em locais cada vez mais distantes e a custos exponencialmente crescentes.

O Brasil precisa reformular radicalmente a gestão da água. Tal esforço pode ser dividido em ações de oferta e de demanda.

(...) Do lado da demanda de água, o desperdício é enorme. A água ainda é tratada por grande parcela da população como se fosse um bem livre.

Será necessária uma mudança cultural. A água é um recurso escasso. A educação ambiental, aliada a regras rigorosas de uso e tarifas realistas, serão essenciais para uma nova postura.⁸³

Políticas Públicas de proteção, preservação e regulação do uso da água devem ser elaboradas pelo Estado que de acordo com o texto constitucional tem o dever atuar.

Medidas protetivas mais eficientes e eficazes de regulação de uso da água devem passar a integrar a agenda política para que assim políticas públicas neste sentido sejam elaboradas, pois, até a presente data as que existem demonstraram que não foram suficientes para evitar o quadro de escassez e desperdício existente.

Traçadas essas linhas, defende-se o pensamento no sentido de que o usuário “gastador”, “esbanjador” deve ser responsabilizado e sobrecarregado com o pagamento não só pelos serviços de fornecimento de água como se dá nos dias atuais, mas, também pelo uso da água e neste particular, ou seja, pelo uso, deverão ser observados os princípios de direito ambiental do usuário pagador e do poluidor pagador.

A aplicação dos dois princípios de direito ambiental se daria como forma de reparar, punir e educar o usuário, que a despeito da comprovação da finitude da água e da necessidade de sua preservação utiliza-se da mesma de forma desregrada, além de suas reais necessidades, enfim, com desprezo pelo coletivo, mas principalmente para com a vida.

Os problemas atinentes ao meio ambiente devem ser incluídos nas agendas políticas e suscitar a discussão de todos os setores da sociedade para que políticas públicas de educação, preservação, incentivo e sustentabilidade sejam estabelecidas.

⁸³ OLIVEIRA, Gesner. Por uma nova atitude em relação à água. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 08 de Agosto de 2014. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/179610-por-uma-nova-atitude-em-relacao-a-agua.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

A crise da água e dos demais recursos da natureza se mantidos os níveis de consumo hoje praticados impõe à sociedade uma mudança por meio de uma nova ética, como defende o professor Wagner Costa Ribeiro: "Uma nova ética ambiental deve conciliar distintas temporalidades sociais com os tempos da natureza, o que exige aumentar o conhecimento de processos naturais e de sua dinâmica".⁸⁴

Os casos práticos vivenciados e ensejadores do presente estudo, sinalizam que a falta de consciência coletiva e/ou interesse, somados a ineficaz e quase inexistente regulamentação de uso, permite que aqueles com poder aquisitivo alto, banquem ou suportem o pagamento pelo fornecimento de água cobrados com fulcro na tabela progressiva de valores, minando desta forma a lógica do sistema de conter o consumo em razão do preço cobrado.

Na cidade de Ribeirão Preto ainda não se cobra pelo uso da água o qual se galga no princípio do usuário pagador.

É uma máxima aceita entre os pesquisadores que o consumo de água aumenta de acordo com a renda, ou seja, quanto mais recursos financeiros disponíveis maior o consumo de água *in natura* ou na forma de mercadorias agrícolas ou industrializadas que a utilizaram em seu processamento.

Seguindo este raciocínio nada mais pertinente do que fazer com que este usuário "esbanjador" que não desenvolveu uma consciência coletiva e não se sensibiliza com as questões urgentes e permanentes atinentes ao meio ambiente, no presente caso, à finitude da água e a premente necessidade de uma modificação de comportamento e consciência com sua utilização, pague por este uso inadequado, bem como seja punido pelo seu ato transgressor.

Desta forma a proposta que se defende como medida educativa, de preservação e restritiva de consumo seria uma política pública estabelecendo além da cobrança pelo fornecimento de água, a cobrança pelo uso da água galgado em uma tabela de preço progressiva, que cobraria pelo m³ utilizado pelo usuário "esbanjador" concomitantemente a aplicação de uma multa, naqueles casos em que ficou demonstrado que o consumo da água se deu acima da média pertinente àquele imóvel.

A ampliação do princípio do usuário pagador, para também ter o caráter punitivo, nos moldes do princípio do poluidor pagador, seria uma tentativa de minimizar referido consumo desperdiçado e de fomentar uma modificação de cultura na utilização da água, no sentido de que estamos diante de um bem coletivo, pertencente a todos, finito, em momento de escassez,

⁸⁴ RIBEIRO, 2008, p. 146.

que imprime uma alteração de cultura, comportamento e atitude da humanidade, sob pena da ocorrência de um estresse hídrico.

Quando a Constituição Federal em seu art. 225, parágrafo 3º prescreve: “As atividades e condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”⁸⁵ verifica-se a plena possibilidade da inclusão de sanções com este fito.

Os escólios ora apresentados não tem a pretensão de esgotar a matéria ora debatida, no entanto, é uma semente a ser lançada neste vasto solo fértil, mas repleto de ervas daninhas a serem aparadas, denominado meio ambiente que tem como principal elemento a água.

É despiciendo mencionar a importância da água para a sobrevivência do planeta, diante de sua obriedade, mas a discussão acerca de sua situação, bem como o seu desperdício, sua contaminação, seu reuso, e tudo o mais relacionado a referido líquido se faz premente na sociedade, como forma de se definir uma modificação cultural, comportamental e econômica, bem como instrumentos eficazes e eficientes neste sentido.

É chegada a hora de nos posicionarmos, e colocar em debate as ideias e propostas existentes fomentando a discussão sobre a matéria com a participação cidadã e os diversos setores da sociedade.

Este foi o objetivo deste trabalho, contribuir para referida discussão, em particular referente ao desperdício, apresentando uma proposta que independentemente de ser boa ou não, aponta para um problema que precisa ser solucionado.

⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/.../constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CONCLUSÃO

A água sempre foi vista e tratada como um elemento da natureza de posse natural e abundante a qual cada ser, dela podia livremente dispor e a partir do momento que o homem conseguiu colocar a água a seu serviço, desviando rios e desenvolvendo a agricultura e a indústria, o progresso se instalou e com ele o acúmulo de riquezas sob a égide do direito de propriedade com uma ética individualista.

O homem passou a controlar o seu produto, passando a se considerar o destinatário do Universo, o dono das coisas, tornando-se cada vez mais egoísta.

Esta ética individualista e egoística do ser humano inflamada pelo sistema de mercado gera uma falsa impressão de que os recursos naturais são descartáveis e inesgotáveis, mas o planeta começa a apresentar sinais de exaustão de seus elementos naturais, pois, o homem se esquece que vivemos e formamos um grande ecossistema delicadamente conectado, cujo o menor desequilíbrio de uma parte apresenta reflexos no todo.

Catástrofes ambientais passam a se tornar cada vez mais usuais, dentre elas as alterações climáticas que acarretam a falta de chuva em lugares que até então desconheciam esta dificuldade.

Apesar de todo este quadro o homem ainda mantém-se arraigado à concepção individualista do Estado Moderno tendo dificuldade de entender e absorver o coletivo.

Galgado nas concepções individualistas do direito, entende o usuário “gastador”, “esbanjador” que uma vez cumprida a obrigação de pagamento a água passa a ser uma mercadoria e de sua propriedade, podendo desta forma dela usufruir e gozar como bem quiser, até de forma desperdiçada.

Todavia, os tempos são outros, o aumento populacional, a escassez do recurso água, o desequilíbrio ambiental, demonstram que se faz premente a modificação de comportamento do homem na busca de uma consciência coletiva integrada com os princípios de proteção e preservação do meio ambiente.

Estudos demonstram que são poucas ou quase inexistentes políticas públicas regulamentando o uso da água o que somado à falta de fiscalização, investimentos e efetividade, possibilita sua utilização de forma desperdiçada e sem conscientização.

Especialistas garantem que a água existente no planeta é suficiente desde que sua utilização se faça de forma consciente, adequada, com isto verifica-se ser imprescindível o desenvolvimento de políticas públicas de planejamento, preservação, regulação e incentivo de uso e reuso da água, de contenção de desperdício dentre outras.

Toda e qualquer medida voltada para a preservação e proteção dos elementos do meio ambiente devem ser colocadas em discussão pela sociedade a qual juntamente com Poder Público tem a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A água trata-se de um elemento muito sutil, delicado que diante de sua imprescindibilidade para a existência humana não pode ser desprezada e utilizada da forma desregrada como se dá nos dias atuais.

Neste contexto, a medida elaborada no presente trabalho de instituir a cobrança pelo uso da água de acordo com uma tabela progressiva de preços e a aplicação de multa pecuniária amparada pelos princípios do usuário pagador e do poluidor pagador àquele usuário “gastador”, “esbanjador”, que apresenta um consumo de água superior a média de consumo prevista para seu imóvel, visa conter o desperdício, educar e punir o cidadão que não desenvolveu uma consciência coletiva, mas, sobretudo alcançar a concreção do dever inculcado no artigo 225 da Constituição Federal.

Assim, palavra de ordem é o uso sustentável da água pela população a ser incentivada pelo Poder Público que deve atuar por meio da implantação de políticas públicas efetivas de prevenção, gestão, educação e punição.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BRAIDWOOD, Jonh. **Água na História até o Ano Zero da Era Cristã**. 1907, p. 37.
Disponível em: <http://www.arq.ufsc.br/arq5661/trabalhos_2006-1/agua/historico.htm>.
Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor** - Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.
Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso. 12 ago. 2014.

_____. **STJ Súmula nº 407** - 28/10/2009 - DJe 24/11/2009. Legitimidade - Cobrança da Tarifa de Água - Categorias de Usuários e Faixas de Consumo. Disponível em: <www.dji.com.br/normas_inferiores/...sumula_stj/stj__0407.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

_____. **Lei do Saneamento Básico**. Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 19 ago. 2014.

_____. Súmula 407 do Superior Tribunal de Justiça. **STJ Súmula nº 407** - 28/10/2009 - DJe 24/11/2009.

_____. **MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, 2006.

CANDESSUS, Michel (org.). **Água - Oito Milhões de Mortos por Ano: Um escândalo mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**, 6ª edição. São Paulo: Ática, São Paulo, ano 1997.

CHIAVENATO, Júlio José. **O Massacre da Natureza**. 2ª ed. São Paulo: Moderna, Coleção Polêmica, 2005.

CHOMSKY, Noam; McCHESNEY Robert W. **Neoliberalismo e Ordem Global**. Crítica do Lucro. Noam, 1999.

DIOUF, Jacques. diretor-geral da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) – **Food and Agriculture Organization**. Disponível em:< <https://www.fao.org.br/h2o.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge. Cambridge University Press. 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRZYBOWSKI, Cândido. **Mundo já Vive Crise no Abastecimento de Água, mas faz de Conta que não**. Disponível em: < <http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. 21ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

LIMA, André; ARAÚJO Ana Valéria. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Fabris Editor, 2002.

MARÉS, Carlos F. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. nº 02, abril-junho/1996, página 50. Disponível em: < <http://www.direitoambiental.adv.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

OLIVEIRA, Gesner. Por uma nova atitude em relação à água. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 08 de Agosto de 2014. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/179610-por-uma-nova-atitude-em-relacao-a-agua.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

Programas de TV. Alianças e Infidelidade Partidária, **Entre Aspas**, Rio de Janeiro, GNT, 24/06/2014. Programa de TV.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. **Proteção dos Recursos Hídricos**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, a.8, n. 32, p. 33-67, out./dez. 2003.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. Ed. Annablume, 2008.

SCHMIDT, João P. *et al.* **Para Entender as Políticas Públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos. Frederico Marés. Introdução ao Direito Socioambiental. *In* André Lima. (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. 1ª ed. V. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

_____. Multiculturalismo e direitos coletivos. *In* Boaventura de Souza Santos. (Org.). **Reconhecer para Libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **A Liberdade e outros Direitos Ensaio Socioambientais Letra da Lei**. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Curitiba 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo, Manual de Direito Ambiental, São Paulo, Saraiva, 2013

SOUZA, Celina. Políticas Públicas No Brasil. *In* ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. **Águas e sua Proteção**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 89.

VALLÉS, Josep. **Ciência Política**: Una Introducció. Barcelona: Ariel . 2002.

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

b) Links

<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-.2.2/index.php/revistadireito/article/view/8853/pdf>

http://www.arq.ufsc.br/arq5661/trabalhos_2006-1/agua/historico.htm

<https://www.fao.org.br/dmacafpselcf.asp>