

GUILHERME PURVIN

Coordenação Geral

REGINA HELENA PICCOLO CARDIA

ÉLIDA SÉGUIN

LUCIANA CORDEIRO DE SOUZA

Comissão Organizadora

Direito Ambiental, Recursos Hídricos e Saneamento

Estudos em comemoração aos 20 anos da
Política Nacional de Recursos Hídricos e aos
10 anos da Política Nacional de Saneamento

 **LETRAS**
Jurídicas

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

D635

Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento : estudos em comemoração aos 20 anos da política nacional de recursos hídricos e aos 10 anos da política nacional de saneamento / organização Guilherme José Purvin de Figueiredo. – 1. ed. – São Paulo : Letras Jurídicas, 2017.
744 p. ; 23 cm.

Apêndice

Inclui bibliografia e índice

Inclui anexos

ISBN 9788582481325

1. Direito ambiental - Brasil. 2. Saneamento - Brasil. 3. Saúde pública - Brasil.
4. Saúde ambiental - Brasil. I. Figueiredo, Guilherme José Purvin de.

17-44248

CDU: 349.6:347.9(81)

21/08/2017 24/08/2017

GUILHERME PURVIN

Coordenação Geral

REGINA HELENA PICCOLO CARDIA

ÉLIDA SÉGUIN

LUCIANA CORDEIRO DE SOUZA

Comissão Organizadora

Direito Ambiental, Recursos Hídricos e Saneamento

Estudos em comemoração aos 20 anos da
Política Nacional de Recursos Hídricos e aos
10 anos da Política Nacional de Saneamento



1ª Edição - 2017 - São Paulo - SP



- © Guilherme José Purvin de Figueiredo
- © Letras Jurídicas Editora Ltda. – EPP

Capa: Formato Editora e Serviços

Diagramação: Formato Editora e Serviços

Revisão: Formato Editora e Serviços

Editor: Cláudio P. Freire

1ª Edição – 2017 – São Paulo-SP

Reservados a propriedade literária desta publicação e todos os direitos para Língua Portuguesa pela **LETRAS JURÍDICAS Editora Ltda. – EPP.**

Tradução e reprodução proibidas, total ou parcialmente, conforme a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

LETRAS JURÍDICAS

Largo São Francisco, 181 – 6ª Andar – Salas 11/12 – Centro

CEP 01005-010 – São Paulo-SP

Telefone/Fax: (11) 3107-6501 – Celular: (11) 9-9352-5354

Site: www.letrasjuridicas.com.br

E-mail: vendas@letrasjuridicas.com.br

Impressão no Brasil

Comissão Editorial

Antonio Herman V. Benjamin (Ministro do Superior Tribunal de Justiça); *Carlos Frederico Marés de Souza Filho* (Professor Doutor da Faculdade de Direito da PUC-Paraná); *Clarice Ferreira Macedo D'Isep* (Professora Doutora da Faculdade Paulista de Direito – PUC/SP); *Daniel Tarlock* (Distinguished Professor of Law, and Associate Dean for Faculty Chicago-Kent College of Law Illinois Institute of Technology Chicago – USA); *Danielle de Andrade Moreira* (Professora Doutora de Direito Ambiental da PUC-Rio); *Fernando C. Walcacer* (Professor de Direito Ambiental da PUC-Rio. Coordenador do Setor de Direito Ambiental do NIMA e do Curso de Especialização em Direito Ambiental); *Fernando Cardozo Fernandes Rei* (Doutor pela Universidad Complutense de Madrid, pela USP e pela Universidad de Alicante. Professor titular da FAAP); *Gerd Winter* (Professor do Centro de Pesquisas de Direito Ambiental Europeu – Universidade de Bremen – Alemanha); *Giampiero Di Plinio* (Professore straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Economia dell'Università G. D' Annunzio – Chieti Pescara, Italia); *Guilherme Purvin* (Doutor e Mestre pela Faculdade de Direito da USP. Pós-Doutorando pela FFLCH-USP. Procurador do Estado/SP. Professor de Direito Ambiental COGEAE/PUC-SP e NIMA-JUR/PUC-Rio); *Irmgard Elena Lepenies* (Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral, República Argentina); *Jacqueline Morand-Devillier* (Professeur à l'Université de Paris I – Panthéon Sorbonne); *John E. Bonine* (Professor holding the B.B. Kliks Chair in Law – University of Oregon; Director of the LL.M. Program in Environmental and Natural Resources Law; Founder of the Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW); Founder of the Environmental Law Professors International Network); *Michel Prieur* (Diretor Científico do CRIDEU – Doyen Honoraire de la Faculte de Droit et dès Sciences Economiques de Limoges. Presidente Adjunto da Comissão de Direito Ambiental da UICN – França); *Sheila C. Pitombeira* (Procuradora de Justiça – Ministério Público do Estado do Ceará. Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da Universidade de Fortaleza – CE)

Dados Técnicos

Esta obra é uma parceria editorial entre a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, a Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB, a Academia Latino Americana de Direito Ambiental – ALADA e o Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP.

Coordenação geral: *Guilherme Purvin*

Organização: *Elida Séguin, Guilherme Purvin, Luciana Cordeiro de Souza e Regina Helena Piccolo Cardia*

Apresentação: *Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin*

Prefácio: *Jerson Kelman*

Contracapa: *Édis Milaré*

Autores: *Acacio Miranda da Silva Filho, Alexandre Magrineli dos Reis, Álvaro A. Sánchez Bravo, Álvaro de Azevedo Alves Brito, Ana Maria Gennari, Ana Maria Jara Botton Faria, Antonio Carlos Mendes Thame, Carlos Bocuhy, Clarissa Ferreira Macedo D'Isep, Daimar Cánovas González, Danielle Mendes Thame Denny, Elida Séguin, Emanuel Fonseca Lima, Fernanda Menna Pinto Peres, Fernando de Azevedo Alves Brito, Friedrich Wilhelm Herms, Gabriel Leuzinger Coutinho, Geovana de Oliveira Patrício Marques, Guilherme José Pastana de Figueiredo, Guilherme Purvin, Homero M. Bibiloni, Ibraim Rocha, Isabel De Los Ríos, João Alfredo Telles Melo, José Alberto Esain, José Antônio Tietzmann e Silva, José Geraldo Portugal, Leonardo Henriques da Silva, Luciana Cordeiro de Souza, Luciane Martins de Araújo, Luciola Maria de Aquino Cabral, Luís Ordás Lorigo, Magno Neves Barbosa, Marcelo Kokke, Márcia Dieguez Leuzinger, Maria Luiza Machado Granziera, Marialice Antão de Oliveira Dias, Marie Madeleine Hutyra de Paula Lima, Marise Costa de Souza Duarte, Paulo Alvarenga, Rafaela Facchetti Assumpção, Regina Helena Piccolo Cardia, Renata Rodrigues de Castro Rocha, Ricardo Antônio Lucas Camargo, Roseane Maria Garcia Lopes de Souza, Sheila C. Pitombeira, Solange Teles da Silva, Suyene Monteiro da Rocha e Teresa Villac.*

Apresentação

Neste ano de 2017 comemoram-se os vinte anos da Lei 9.433/1997 – Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos; e os dez anos da Lei 11.445/2007 – Lei da Política Nacional de Saneamento.

Sem água não há vida. Por força de lei, abastecimento público é, por excelência, uso prioritário dos recursos hídricos (art. 1º, III, da Lei 9.433/1997). Qualquer outro emprego da água, de suas fontes e do entorno dos rios, lagos, reservatórios e fontes subterrâneas que venha a ameaçar, dificultar, encarecer ou inviabilizar o consumo humano, imediato ou futuro, e a sobrevivência ecológica de outras espécies deve ser combatido pelo Estado (e pela sociedade), na sua posição de guardião maior da vida das pessoas e dos ecossistemas aquáticos, com medidas enérgicas e eficazes de prevenção, fiscalização, repressão e recuperação. Interesses igualmente legítimos – habitação, comércio, indústria, lazer, agricultura, mineração – empalidecem diante da imprescindibilidade e insubstituibilidade da água, recurso precioso que só existe onde existe, ao contrário de atividades concorrentes que, além de fungíveis, podem, em tese, ser localizadas e exploradas em variados pontos do território.

Nas metrópoles, caracterizadas pela alta densidade populacional, o valor da água se avulta diante da crescente escassez, que as assola de maneira geral, quadro agravado pelas mudanças climáticas: o que se tem já não chega para acudir sequer os “com água”, muito menos os milhões ainda “sem água”, os carentes ou excluídos desse serviço tão vital à dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto de prementes e novas necessidades e de, conseqüentemente, profunda renovação jurídica, não há falar em direito adquirido à ocupação, prévia ou não, pois, nos planos ético e jurídico, ninguém possui ou incorpora, legitimamente, direito de matar de sede seus semelhantes e os outros seres vivos, pouco importando o pretexto do momento, da crise habitacional à crise econômica, da especulação imobiliária ao exercício de iniciativas produtivas úteis, que geram trabalho e renda.

Cabe, por isso, ao Estado o exercício do dever-poder de, eficazmente e de boa-fé, implementar as normas em vigor. Essa atribuição, no âmbito do meio ambiente, ganha maior relevo diante da dominialidade pública de muitos dos elementos que o compõem e da diversidade dos instrumentos de prevenção, repressão e reparação prescritos pelo legislador.

É objetiva, solidária e ilimitada a responsabilidade ambiental do Estado em caso de omissão do dever-poder de controle e fiscalização; mas a sua execução tem natureza subsidiária (com ordem ou benefício de preferência, o que não é o mesmo que "benefício-divisão", precisamente o resultado removido pela solidariedade passiva). A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva (o que evita a responsabilização *per saltum*), só ser chamado quando o degradador original, direto ou material (= devedor principal), não quitar a dívida, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50, também do Código Civil.

No que se refere ao saneamento ambiental, o que se tem hoje no Brasil, ao contrário da situação prevalente há dez anos, não é mais a frouxa opção abstrata de agir deixada à Administração Pública, mas verdadeiro dever-poder de caráter *ope legis*, e não *ope iudicis*. Aqui, ao Estado impõe-se o dever-poder de controle e fiscalização sanitário-ambiental, examinado com amparo no princípio da indisponibilidade do interesse público. Além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, tal dever-poder jorra diretamente do marco constitucional (em especial dos arts. 23, VI e VII, 170, VI, e 225) e da legislação infraconstitucional, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º), da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente) e, mais especificamente, da Lei 11.445/2007 (Lei da Política Federal de Saneamento Básico). Portanto, por imposição constitucional e legal, o Estado brasileiro, em todas as suas facetas e níveis, figura como guardião-garantidor do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, sem dúvida, inclui a saúde pública e, nesta, o saneamento.

Cabe ao Poder Público (e aqui incluo, por óbvio, o Poder Judiciário) envidar esforços para defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, na perspectiva tanto da proteção da Natureza como da saúde ambiental da população ou do patrimônio cultural da Nação.

A Lei da Política Federal de Saneamento Básico prescreve, de maneira explícita, que um dos seus princípios vem a ser "abastecimento de água, esgotamento

sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente" (art. 2º, III).

Claro, tem a Administração discricionária para determinar minúcias de procedimento e tecnologias a serem empregadas na implementação dos deveres legais, desde que evidenciado alcançarem, com eficácia e eficiência, os nobres objetivos legalmente estatuidos. Em outras palavras, a coletividade e as entidades e instituições legitimadas para promoverem a defesa do meio ambiente em juízo podem atuar muito mais no campo de genérica obrigação de resultado com prazo certo do que no âmbito de obrigações de meio específicas, embora estas últimas, em si mesmas, ensejem, ao serem adotadas, crivo judicial. Aliás, tal estrutura positiva, que abomina abandono ou incúria, justifica a admissão, pelo STJ, da responsabilidade do Estado, em matéria sanitário-ambiental, por omissão no seu dever de gerir e fiscalizar, já que incumbe ao Poder Judiciário atuar para controlar a boa e completa execução dessas obrigações estatais de caráter legal, autorizando, nesse sentido, o trâmite de demandas que visem à aplicação da legislação sobre Recursos Hídricos e sobre Saneamento.

O livro *Direitos Ambiental, Recursos Hídricos e Saneamento* é publicada sob os auspícios da Academia Latino Americana de Direito Ambiental (ALADA), do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP), da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB), e da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), organizada por Elida Séguin, Luciana Cordeiro de Souza e Regina Helena Picolo Cardia, sob a coordenação geral de Guilherme Purvin. A obra constitui, em seu conjunto, valiosa contribuição acadêmica e prática para o estudo das implicações que as Políticas de Recursos Hídricos e Saneamento trazem para a efetivação dos direitos humanos em suas múltiplas dimensões, partindo de uma perspectiva universal, enfrentando questões de direito comparado, direito estadual e, por fim, debatendo o papel dos Municípios na proteção do bem ambiental maior da e para a vida – a água.

Brasília, 5 de junho de 2017

Antonio Herman V. Benjamin

Ministro do STJ

Prefácio

Jerson Kelman¹

Os conceitos fundamentais da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH foram formulados e intensamente debatidos nos anos que antecederam a promulgação da Lei n. 9.433/97, a chamada “Lei das Águas”. Os debates mais relevantes ocorreram na Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), criada em 1977, por um pequeno grupo de professores universitários para abrigar um fórum para discussão exclusiva de temática técnica, ligada à hidrologia e à hidráulica. Ao longo dos anos, os dirigentes da ABRH perceberam que apenas com conhecimentos técnicos não se alcançaria o uso sustentável dos rios e lagos. Seria preciso ir além, criando o marco legal e a instituição com capacidade de gerenciar o uso dos recursos hídricos. O marco legal foi concebido graças à intensa interação da ABRH com outras organizações e com parlamentares dedicados ao assunto, resultando na Lei das Águas.

O sucesso da implantação do gerenciamento de recursos hídricos na França, a partir da década de 60 do século XX, teve grande influência na elaboração de nossa Lei. De uma forma simplificada, o “modelo francês” foi desenhado para resolver, prioritariamente, o problema da poluição dos rios, por efeito do lançamento sem tratamento dos esgotos urbanos e de grandes indústrias. A difusão e aceitação do princípio “poluidor-pagador” foi central para que os rios franceses, até então intensamente poluídos, ficassem razoavelmente limpos em “apenas” algumas décadas (não é possível realizar tarefa tão complexa num estalar de dedos). A receita foi fazer doer no bolso dos poluidores e criar um fundo financeiro para viabilizar as ações corretivas, principalmente construção e operação de estações de tratamento de esgoto.

¹ Professor de Recursos Hídricos da COPPE-UFRJ e presidente da Sabesp. Foi presidente da ABRH, da ANA e da LIGHT, diretor-geral da ANEEL, interventor na Enersul e diretor da SERLA-RJ. Foi membro de três conselhos nacionais: CNRH, CONAMA e CNPE. Recebeu o prêmio King Hassan II por escolha do Conselho Mundial da Água.

O princípio poluidor-pagador é simples: as empresas devem arcar com os custos das externalidades ambientais negativas. Ou seja, quem polui deve pagar pelo uso do recurso natural (o rio) para descarte de material poluente, como uma espécie de compensação pelo prejuízo causado ao ambiente e à sociedade. A correspondente arrecadação deve ser usada em ações que ajudem os poluidores a cessar de poluir. Por exemplo, para financiamento da infraestrutura de coleta e tratamento dos efluentes. Com essa política, as empresas recebem um claro sinal econômico para acabar ou diminuir a poluição. Ao almejar a maximização de seus próprios interesses, atendem ao interesse da sociedade.

No caso das empresas de saneamento, a situação é mais complicada. Ao contrário das indústrias, as empresas de saneamento não causam poluição para beneficiar os interesses privados de seus acionistas. São, isso sim, parte da solução de um problema inerente à natureza humana. Solução que costuma ser implementada por etapas. Na França, como no resto do mundo desenvolvido, o saneamento começou levando água potável para a casa das pessoas. Foi isso que fez despencar a mortalidade infantil no início do século XX. A fatura de água potável nas casas acabou criando um novo problema: abundância de esgoto perto de onde as pessoas vivem e trabalham. O que ensejou a segunda etapa do saneamento: afastar o esgoto e conduzi-lo para os rios, lagos e mares. Nesse processo, criou-se um novo problema: a poluição dos rios, lagos e mares. O que ensejou a terceira etapa do saneamento: conduzir o esgoto para estações de tratamento para remoção da carga poluidora antes do lançamento no corpo hídrico receptor.

Quando lançou a política de gestão de recursos hídricos, a França estava empenhada em implementar em grande escala essa terceira etapa. Todavia, era bem sabido que o custo seria bem superior ao das etapas anteriores. Como “não há almoço grátis”, o custo de construção das estações de tratamento de esgoto teria que ser arcado pelos consumidores ou pelos contribuintes. O parlamento francês autorizou as companhias de saneamento a repassar para os consumidores a “multa” por não estarem ainda tratando do esgoto.

Com esse arranjo, os cofres governamentais encheram-se de quantias vultosas, à altura do volume de investimentos que se fazia necessário. Para preservar a destinação – obras de despoluição – o pagamento de cada empresa poluidora foi e continua sendo encaminhado para a correspondente “agência de bacia”. Trata-se de entidade governamental (são seis em todo o território da França) encarregada, entre outras tarefas, de planejar e financiar a despoluição dos rios com recursos oriundos dos poluidores, adotando a bacia hidrográfica como unidade geográfica de planejamento e gestão.

As companhias de saneamento, pressionadas por seus consumidores a tratar do esgoto para eliminar ou diminuir a “multa” embutida nas contas de água, procuraram financiamento junto às correspondentes agências de bacia para

construir a infraestrutura que atendesse o reclamo de seus clientes, fechando-se, assim, o ciclo virtuoso.

Como as companhias de saneamento são prestadoras de serviço público, frequentemente foram e são beneficiadas com financiamentos a fundo perdido. Ao contrário dos destinados à indústria, que em geral são reembolsáveis, embora a módicas taxas de juros.

O modelo francês inclui um outro princípio, análogo ao do poluidor-pagador: o do usuário-pagador, aplicável aos que captam água nos rios e lagos. Ou seja, a cobrança serve para disciplinar o uso dos rios e lagos tanto no aspecto qualitativo quanto no quantitativo. A arrecadação proveniente do princípio usuário-pagador serve para financiar a recuperação de nascentes, o combate às perdas nos sistemas de distribuição e a construção de barragens, que regularizam o regime fluvial, amenizando as cheias e as secas. Por princípio, não pode haver “subsídios cruzados” entre qualidade e quantidade. Isto é, o dinheiro arrecadado com a aplicação do princípio usuário-pagador não pode ser utilizado no financiamento de ações de combate à poluição, e vice-versa.

O “modelo francês” completou-se com a criação dos comitês de bacia, chamados de “parlamentos das águas”, um para cada agência de bacia, onde se discute e se aprova o correspondente plano de bacia, inclusive programa de financiamento dos investimentos. Os comitês são formados por representantes governamentais, da sociedade civil e dos segmentos usuários dos recursos hídricos (saneamento, hidroeletricidade, irrigação e indústria) e têm atribuições que se assemelham às dos conselhos de administração das grandes corporações.

A influência do modelo francês em nossa Lei das Águas poderia ter deslançado um processo virtuoso de despoluição. Porém, a lei francesa foi bem-sucedida porque a despoluição foi financiada pelos poluidores, inclusive pessoas físicas. Já a nossa Lei não admite a inclusão do custo da poluição, devido à inexistência ou insuficiência de estações de tratamento de esgoto, nas contas de água, inclusive das residências.

Sem recursos significativos disponíveis para obras de despoluição e sem a pressão política da sociedade, poucos comitês de bacia criados no Brasil nesses 20 anos permanecem na rota certa. A maioria perdeu o rumo e utiliza os poucos recursos disponíveis, em geral oriundos do contribuinte e não do consumidor, na gestão do próprio comitê, como se sua existência e funcionamento fosse um fim em si próprio e não para melhor administrar os rios e lagos.

Há ainda um macroproblema no Brasil que, dada a inexistência de um clima semiárido na França metropolitana continental, é de menor relevância lá: a falta de segurança hídrica. Trata-se de um desafio que só será resolvido com a melhoria da oferta de água, por meio de obras de engenharia, e com a gestão da demanda, por meio da emissão e administração de outorgas de direito de uso do recurso hídrico garantidas pelo Poder Público.

A importância da outorga em regiões semiáridas pode ser explicada por meio de um exemplo². Suponhamos que João, fazendeiro, tenha outorga para irrigar a sua propriedade. Passados alguns anos, Carlos, vizinho a montante de João, decide utilizar uma grande quantidade de água para irrigar uma nova lavoura. Para dramatizar, imaginemos que o Carlos consuma tanta água que inviabilize a irrigação de João. O que sucede? Numa situação em que o sistema de outorga não esteja implantado, João perde sua plantação. A tendência nessa circunstância é de manutenção do subdesenvolvimento, dada a inexistência de garantia quanto a disponibilidade de água, assumida como insumo básico do processo produtivo. Se, por outro lado, a outorga constituísse um direito inquestionável, Carlos não se aventuraria a desviar a água porque João poderia acionar a polícia.

Como se percebe, a outorga tem valor econômico para quem a recebe, na medida em que oferece garantia de acesso à água. Sem a existência de outorgas, os usuários se comportariam como comensais mal-educados, sentados em torno de uma mesa ao centro da qual se encontra um bolo: todos tendem a comer rápida e atabalhoadamente porque qualquer adiamento de consumo poderá resultar no desaparecimento do "recurso" em boca alheia. Com a outorga, cada usuário sabe que tem um pedaço do bolo reservado em seu nome.

Na Austrália e no oeste dos Estados Unidos as outorgas podem ser comercializadas. Graças a isso, o PIB agrícola da Austrália não diminuiu durante a seca dos primeiros anos deste século, que durou vários anos. Se transações com outorga fossem possíveis, Carlos do exemplo acima poderia comprar ou alugar a outorga de João caso sua lavoura fosse de altíssima produtividade. E os dois sairiam ganhando. Todavia, a nossa Lei das Águas não admite a comercialização de outorgas³.

Essa vedação decorre em parte da discussão que contrapõe os conceitos de água como um bem com valor econômico e água como um direito básico do ser humano. A persistência dessa estéril discussão não apenas impediu a inclusão da comercialização de outorgas na Lei como tem dificultado a aplicação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, nos moldes permitidos em nossa Lei, que também no componente quantitativo se inspira no modelo francês.

A contraposição é despropositada porque a quantidade de água que uma pessoa necessita é muito pequena, da ordem de 100 litros por dia. Retirar do

2 Exemplo reproduzido do capítulo "Outorga e Cobrança de Recursos Hídricos", escrito pelo autor desse prefácio para o livro organizado por Antonio Carlos de Mendes Thame, *A Cobrança pelo uso da água*, São Paulo, 2000.

3 Apesar dessa vedação, em 2001 a ANA e o Governo do Ceará realizaram um projeto piloto nos vales do Jaguaribe e Banabuiú que adotou conceitos análogos aos utilizados na Austrália e oeste dos EUA (Kelman, Garantia de água no semiárido nordestino. *Revista Plenarium*, Câmara dos Deputados, Brasília, n. 3, ano III, set. 2006).

rio esta pequena quantidade de água bruta (sem tratamento) é, sem dúvida, um direito humano básico. O que não deve ser confundido com o inexistente “direito” de receber água tratada gratuitamente. Nesse caso, o cidadão tem que pagar à companhia de saneamento pela transformação de água bruta em potável e pelo transporte da água, desde o rio até ao local de moradia ou trabalho.

Outra situação é retirar grande quantidade de água de um rio para servir de insumo de processo produtivo. Por exemplo, a irrigação de um único hectare consome uma quantidade de água que seria suficiente para atender as necessidades básicas de mais de 400 pessoas. Suponhamos uma propriedade de 100 hectares. Seria razoável admitir como “direito humano básico” de seu proprietário o acesso a uma quantidade de água suficiente para atender 40.000 pessoas?

O razoável seria cobrar desse irrigante a água que, ao ser utilizada privadamente, deixa de ser pública. Em outras palavras, é legítima a cobrança pelo uso particular de bem público, desde que o usuário tenha capacidade de pagamento. O irrigante, quando cobrado pelo uso da água, pensará em utilizar métodos de irrigação mais econômicos. Isso significa a produção de mais alimentos e a geração de mais empregos com a mesma quantidade de água. O mesmo raciocínio se aplica quando a água é utilizada em outros processos produtivos, por exemplo, na indústria.

Cobrar pelo uso da água ou permitir que as outorgas possam ser comercializadas não significa que a água esteja sendo privatizada. Significa, isso sim, organizar o uso da água de forma a garantir a sustentabilidade. Sem essas medidas, pode ocorrer a tragédia do uso dos bens comuns: quando não há limites para o uso de um recurso natural finito, como a água, o recurso é degradado ou utilizado em excesso, ficando indisponível para todos.

A nossa Lei das Águas admite a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tanto no aspecto qualitativo (princípio poluidor-pagador) quanto no quantitativo (princípio usuário-pagador), mas não criou os “músculos institucionais” para transformar intenções em realizações. Essa deficiência foi percebida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso que decidiu criar a Agência Nacional de Águas (ANA), com a tarefa de colocar em prática tanto o PNRH quanto o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), previsto no inciso XIX do art. 21 da CF. Nesse sentido, mandou para o Congresso Nacional dois projetos de lei. Um que criava a Agência Nacional de Águas (ANA), aprovado em 2000, e outro – lamentavelmente não aprovado – que descrevia como deveria funcionar o SNGRH.

Hoje, a ANA dispõe de corpo técnico de excepcional qualidade, fruto do rigoroso processo de seleção e de treinamento de seus quadros. Graças a isso, muitos avanços foram feitos na implementação do SNGRH e o Brasil é visto como modelo a ser imitado por nações ainda dando os primeiros passos para

organizar o uso de seus recursos hídricos. Porém, muito ainda há por ser feito, o que não deixa de ser frustrante para quem supunha, 20 anos atrás, que por volta de 2017 tudo estaria funcionando bem. Nossos rios estariam limpos e o nosso semiárido seria tão próspero quanto outros semiáridos que souberam usar a água com sabedoria, como Israel, Austrália e o oeste dos EUA.

O copo está meio cheio, meio vazio. Poderia estar inteiramente cheio. Poderíamos ter feito mais. Este livro traz importantes reflexões e contribuições sobre o que precisa ser feito para que, enfim, se consiga encher o copo.