

A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

**Moisés Rodrigues Abdalla¹, Claudia de Lima e Séllos², Leonardo Pereira Martins³
Nivaldo dos Santos⁴**

1-2-3-4 – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ciências Jurídicas – NEPJUR – da Universidade Católica de Goiás. Av. Universitária, n.º 1.440 - Setor Universitário - CEP 74605-010 - Goiânia-Goiás.

Resumo - Este artigo, parte de um plano de trabalho em desenvolvimento sobre a evolução histórica da legislação brasileira sobre recursos hídricos, dedica-se especialmente à análise da Constituição Federal de 1988. O regramento constitucional sobre recursos hídricos encontra-se apresentado, em termos sistemáticos, dentro das normas relativas ao meio ambiente em geral, o que se explica pela própria natureza integrativa do tema. A CF/88 inaugura um posicionamento diverso das normas que a antecederam historicamente, voltando-se mais para o desenvolvimento sustentável e menos para a utilidade econômico-industrial dos recursos hídricos. Sua normatização denota elevado centralismo na condução das políticas públicas. Sugere-se, em face do estudado, como diretriz para futuros projetos legislativos na seara dos recursos hídricos, que se procure estimular o envolvimento do indivíduo-cidadão na defesa desse patrimônio natural.

Palavras-chave: recursos hídricos, Constituição Federal, Código de Águas, preservação
Área do Conhecimento: VII - Ciências Humanas

Introdução

O presente artigo integra um plano de trabalho ainda em desenvolvimento, girando em torno do tema: “O Direito das Águas no Brasil: passado, presente e futuro”.

Os recursos hídricos têm sua importância reconhecida, nas sociedades modernas, como um bem de caráter eminentemente social. Constituem, para a ciência jurídica contemporânea, um *direito difuso*; diversamente dos direitos e obrigações mensuráveis na esfera civil, não têm um titular que possa ser individualizado. A importância do patrimônio hídrico para o saudável e sustentável desenvolvimento de uma sociedade perpassa o espaço e o tempo: todas as comunidades regionais, todos os estratos da hierarquia social, todos os habitantes presentes e futuros do País, para cujo usufruto tais reservas devem ser preservadas.

Neste contexto, acreditamos que a proposta apresentada demonstra sua relevância na construção de uma consciência coletiva sobre a importância do assunto. Observando o tema a partir de um ponto de vista histórico, traçando os rumos da política ambiental nacional no sentido específico do problema hídrico, a pesquisa acadêmica pode despertar a atenção da comunidade para ações práticas e efetivas que se mostrem necessárias.

O objetivo geral a que se propõe o plano de trabalho é delinear o processo histórico de

evolução da legislação brasileira sobre recursos hídricos, buscando compreender as intenções e visões de mundo manifestadas pelas diferentes gerações de legisladores ao tratarem da matéria, em cada diploma legal específico. O presente texto debruça-se especificamente sobre o tratamento dado à questão hídrica pela Constituição Federal de 1988.

Materiais e Métodos

O plano de trabalho apresentado objetiva a produção de um estudo teórico sobre a trajetória histórica da legislação ambiental brasileira sobre recursos hídricos, realizado mediante análise documental e revisão bibliográfica de livros, periódicos, artigos, teses e demais produções científicas relacionadas ao tema.

Na análise dos dados coletados, têm sido empregados raciocínios dedutivos, indutivos e dialéticos, conforme se faça necessário, visando à interação dos diplomas legais em estudo e dos dados históricos sobre a realidade do tempo em que se promulgaram os mesmos. Citamos como exemplo o confronto de idéias e posicionamentos entre a CF/88 e o Código de Águas de 1934, que requer tal avaliação.

Indispensável é, no estudo das normas jurídicas, o emprego do método teleológico de interpretação das leis, a fim de se encontrarem os valores e preceitos que orientaram o tratamento da questão hídrica em cada época.

A construção do relatório final apresentará as informações e posições teóricas produzidas através de dissertações, relatórios, esquemas gráficos e demais procedimentos que se fizerem necessários.

Histórico constitucional da matéria

Preliminarmente, é interessante notar que a Constituição Federal de 1988 é a primeira, na história do Brasil, a dedicar-se à regulamentação dos temas relacionados à preservação dos recursos hídricos, como seu uso e exploração e a competência para legislar sobre a matéria. Não que as Cartas anteriores tenham se privado por completo de mencionar o assunto. O que é inovador é a abordagem adotada. Os legisladores constituintes do passado preocuparam-se em regulamentar o potencial econômico e industrial das águas, ou seu aproveitamento logístico por meio da navegação. Pode-se detectar uma especial pretensão de incluir certos corpos d'água entre os bens públicos, da União ou dos Estados.

É fato que não se vislumbrou, até à história recente de nosso país, a idéia da *preservação* da água para as gerações futuras como um fim em si própria. Não se cogitou a criação de mecanismos punitivos para os que poluem os rios, e não apenas para os que os exploram economicamente em desacordo com a legislação. A própria expressão "meio ambiente" — ou termos afins e mais antiquados, como "natureza" — não poderá ser encontrada por alguém que a procure nas Constituições de 1934, 1946 ou mesmo de 1964.

Pelo prisma da evolução histórica da produção legislativa, esse é um forte indício da contemporaneidade do Direito das Águas, como área de interesse das Ciências Jurídicas. Foi já nas últimas décadas do século passado que a consciência da preservação despertou nos estudiosos e operadores do Direito. Tamanho atraso histórico torna mais nítida a necessidade de políticas e medidas urgentes no sentido da defesa dos recursos hídricos.

Organização sistemática da matéria constitucional

Para a compreensão da organização sistemática da matéria constitucional, é preciso entender o contexto em que a proteção legal aos recursos hídricos é apresentada no texto da Constituição Federal. Um primeira leitura constatará a inclusão do tema entre as disposições relativas ao meio ambiente como um todo; o Direito das Águas arregimentado sob a bandeira maior do Direito Ambiental. Eis uma abordagem lógica e sensata, e não apenas do ponto de vista sistemático, de onde poderíamos

vislumbrar uma área de interesse das Ciências Jurídicas como um ramo, uma divisão de outra.

Aqui, a própria natureza do bem jurídico tutelado é razão para a organização científica das disposições legislativas. A compreensão mais simplista da Ecologia demonstrará os princípios do equilíbrio ambiental. Os ecossistemas naturais são construídos sobre intensas e variadas relações de interdependência entre seus elementos.

Tamanha sinergia traz a desvantagem de tornar o ambiente como um todo mais vulnerável a agressões, visto que os efeitos de uma violação em particular repercutirão em todos os seus demais componentes. A poluição provocada pelo derramamento de resíduos industriais num rio tributário, por exemplo, pode causar danos irreparáveis não apenas às águas, que tornar-se-ão impróprias para consumo, mas também à fauna e à flora de toda uma bacia hidrográfica, assim como graves distúrbios sócio-econômicos entre as populações ribeirinhas que dependem do rio para sua sobrevivência. Desse modo, resta claro que a proteção jurídica das águas não pode ser considerada como um elemento isolado.

CF/88 X Código de Águas — a evolução histórica das normas jurídicas

Confrontar a Constituição Federal com normas jurídicas anteriores, nos termos da proteção legal da água, é um atraente exercício de senso histórico. Saltam aos olhos as divergências de orientação entre os legisladores de ontem e de hoje; suas visões de mundo e do universo jurídico se esclarecem mutuamente quando contrapostas. O rastreamento daquelas divergências, deve-se dizer, é um dos propósitos do plano de trabalho em que se gestou o presente artigo. Empregando como ferramenta a investigação histórica, pode-se compreender com maior clareza a natureza dessas nuances ideológicas.

Analisamos aqui, como exemplo, o Código de Águas de 1934. Esta norma legal, pioneira do Direito das Águas brasileiro, pode ser distintamente reconhecida como um fruto de seu tempo. Promulgado pelo Estado Novo de Getúlio Vargas, ele emerge de um país que, dirigido por políticas nacionalistas, desejava fortemente a industrialização. De fato, o parque industrial nacional conheceu grandes avanços naquele período histórico.

Ressalte-se, então, a nítida influência dessa visão programática na redação do Código. Ele dedica-se, principalmente, a regular a questão da propriedade dos rios, lagos e demais corpos d'água, assim como as regras de sua exploração industrial e comercial, em particular quanto ao seu potencial hidrelétrico. Como leciona Édís Milaré, revelava um "enfoque econômico e dominial" [1]. Eis a mentalidade dos tempos, o "espírito da

época" no que tange as águas como bem jurídico a ser tutelado.

A Carta Magna vigente adota outros posicionamentos. Como já mencionado, ela preceitua a proteção dos recursos hídricos como um fim, e não um meio, priorizando o bem-estar dos cidadãos de amanhã em detrimento do simples crescimento econômico. Regulando a preservação ambiental, afirma seu artigo 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."

Podemos constatar que a CF/88 buscou superar o paradigma limitado, imediatista e utilitarista que prevalecera na elaboração dos regramentos anteriores. A razão de ser do dever de preservação que impõe, segundo seus próprios termos, é a qualidade de vida da população que vive sob o sistema jurídico que ela governa.

Discussão

O aspecto da matéria que, provavelmente, necessita mais ser extensamente debatido é o centralismo profundo adotado pela Carta Constitucional na defesa das reservas hídricas. Através de diversos mecanismos jurídicos, o Estado busca fazer convergir para si a responsabilidade da preservação do patrimônio hídrico.

Os artigos 20, III e 26, I, da CF/88 discutem o já citado enfoque "dominial", segundo Milaré. Estes dispositivos regulamentam a propriedade de grandes corpos d'água como rios e lagos. Dependendo de sua localização, e de banharem ou não mais de um Estado federado, tais águas serão bens da União Federal ou dos Estados.

Já numa faceta técnico-jurídica do tema, o art. 22, IV discute a competência para a produção da legislação de controle hídrico. Informa esse texto que compete *privativamente* à União legislar sobre as águas, entre outras matérias.

Reconhecemos aqui um padrão. Talvez, evidenciando um traço político característico na história brasileira, o governo central busca concentrar poderes jurisdicionais em suas mãos. A proteção dos recursos hídricos é assumida como tarefa quase que exclusiva da União.

Não seria mais adequada à guarda das reservas hídricas, por ser mais efetiva em termos práticos, a delegação de funções e competências aos Estados e Municípios? Quais seriam os méritos e falhas, a médio e longo prazo, de operar-se verdadeira descentralização nas políticas nacionais para os recursos hídricos?

Conclusão

Encerrando a exposição deste artigo, acreditamos que o balanço das inovações constitucionais na seara do Direito das Águas é bastante positivo. Nos últimos tempos, o ordenamento jurídico brasileiro tem se voltado com maior cuidado para as questões ambientais, particularmente para as reservas hídricas, e a Constituição Federal de 1988 acompanhou esta direção.

Creemos que sua inovação mais valiosa deu-se no campo teórico, finalmente substituindo a visão utilitarista, gestada na Revolução Industrial, pelas noções de preservação e desenvolvimento sustentável, no que se refere à orientação das políticas públicas de recursos hídricos. Por outro lado, a Carta não deixou de examinar questões de ordem econômica, não olvidando os interesses mercantis que giram em torno das águas, mas mantendo-os sob a regência da ordem jurídica.

A lição que se pode extrair da CF/88, cumprindo o propósito de buscar diretrizes para um Direito das Águas de um futuro próximo, é a de chamar ao esforço de preservação o cidadão, o indivíduo, assim como suas variadas formas de organização social.

É certo que a tutela jurídica de um bem só pode se dar pelas mãos do Estado. Entretanto, entendemos que a proteção que se quer dispensar seria mais efetiva, em especial nas questões ambientais, se a ordem legislativa buscasse criar, com maior afinco, mecanismos de participação ativa da coletividade. O envolvimento da sociedade civil, que já se torna um elemento característico na proteção a outros direitos difusos, é indispensável para o efetivo resguardo dos recursos hídricos.

Referências

[1] MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais