

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO  
III**

**BEATRIZ SOUZA COSTA**

**LIZIANE PAIXAO SILVA OLIVEIRA**

**FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito ambiental e socioambientalismo III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Fernando Antonio De Carvalho Dantas, Liziane Paixao Silva Oliveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-300-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Ambiental.  
3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



## **XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA**

### **DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III**

---

#### **Apresentação**

Temos o prazer de apresentar este livro, “Direito Ambiental e Socioambientalismo III”, que é o resultado do XXV Congresso do Conpedi intitulado: Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito, ocorrido na cidade de Curitiba entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2016. Obtivemos a certeza da qualidade das pesquisas, nas apresentações que tivemos o prazer de coordenar. Logo, as pesquisas são de excelente qualidade, e de alguma forma, os autores buscaram uma aplicabilidade socioambiental em seus trabalhos.

As matérias foram refletidas na possibilidade real do desenvolvimento sustentável e na busca das relações humanas com o meio ambiente. Os temas são amplos, todavia podemos dividi-los em grandes grupos, quais sejam: a) A proteção dos recursos hídricos; b) mineração; c) patrimônio cultural; d) Amazônia brasileira; e) áreas protegidas; f) aspectos do licenciamento ambiental, dentre outros temas variados como: políticas públicas e meio ambiente; meio ambiente ecologicamente equilibrado; fauna marítima e diversidade bioespeleológica, mas que não se encontram, necessariamente, nessa ordem de capítulos.

A defesa do meio ambiente, como bem de uso comum do povo, fica claro no desenvolvimento dos capítulos sobre a crise hídrica no qual Arthur Amaral Gomes chama a atenção para o tratamento da água como um produto de mercado, e por sua vez Micheli Capuano e Francielle Tybusch analisam os limites e possibilidades desse bem como um direito fundamental, e suas implicações internacionais. Vera Lúcia Pontes discute sobre a crise hídrica no Brasil e o papel da ANA- Agência Nacional de Águas. Nesse capítulo a autora questiona se as decisões dos gestores são eficientes; enquanto Renata Caroline e Mônica Teresa relembram os mandamentos da Agenda 21, e a proteção das águas. Thais Dalla Corte e Tiago Dalla Corte versam sobre a água em uma nova visão, ou seja, na era do antropoceno.

Em um outro giro, mas ainda também relacionado com a água, alguns autores desenvolveram suas pesquisas na área de mineração. Sem dúvida é um assunto importante, principalmente da dimensão econômica, mas a atividade não deixa de ser degradadora do meio ambiente. Assim, Dayla Barbosa e Danielle Mamed dissertam sobre o desastre de Mariana, ocorrido em

novembro de 2015 e as responsabilidades com fundamento na teoria da sociedade de risco. Já Romeu Thomé e Stephanie Venâncio abordam sobre o impacto da mineração do urânio no meio ambiente, além das consequências de passivos social e ambiental.

O patrimônio cultural é uma das perspectivas didáticas de meio ambiente no Brasil, entendido desse modo por autores como Paulo Affonso Leme Machado e José Afonso da Silva. Dessa forma, Walter Veloso Dutra denuncia a falta de instrumentos jurídicos para a proteção do patrimônio cultural imaterial, ou seja, qual a melhor forma de tornar o registro eficaz. De um outro ponto de vista, Ana Carolina Carvalho e Manoel Dias debatem sobre a questão filosófica/constitucional da cultura ambiental sob o pensamento de Peter Harberle. Bianca A. Fachinelli, por sua vez, em estudo de caso sobre sacrifícios de animais, versa sobre a liberdade de religião e direitos dos animais indagando se há colisão entre direitos fundamentais.

Entre os estudos colacionados encontram-se aqueles que se referem à Amazônia brasileira. Como por exemplo, a inquietação de Talita B. Bezerra quando discorre sobre os povos tradicionais e a insegurança das pessoas que não moram dentro de unidades de conservação, mais próximas a elas, e por consequência arguem se os direitos delas são respeitados. Em um sentido mais amplo, Daniel G. Oliveira e Luiza A. Furiatti debruçam estudos sobre a eficácia da proteção da região amazônica, em nível constitucional, no Brasil, Bolívia e Equador.

Próximo ainda ao tema são as áreas protegidas como a reserva legal florestal em áreas urbanas, desenvolvida por Jeferson N. Fernandes; e o direito da usucapião quando atinge também as áreas de preservação permanente, tema de Elcio N. Resende e Ariel A. dos Santos.

O licenciamento ambiental foi retratado, em vertentes diferenciadas. Maria Helena C. Chianca, por exemplo, disserta sobre a fase da pós licença ambiental. A autora fala da necessidade de avaliar os impactos não previstos na licença, que podem causar danos significativos. Também no que se refere à consulta prévia, Thayana B. O. Ribeiro e Joaquim Shiraishi Neto informam que a Lei de Biodiversidade Biológica, 13.123/2015, ainda não foi regulamentada deixando sem sanção aqueles que não a cumprem.

Dentre outros assuntos, relevantes, vem a baila o problema mundial sobre o caso do mexilhão dourado que foi disseminado, pelo mundo. A água de lastro de navios, transformou-se em risco nacional e internacional com consequências graves como a bioinvasão. Foi descoberto que essa água passou a ser uma das formas mais rápidas de contaminação marinha, porque age silenciosamente. Esse problema é tema de Luíz Ricardo S. de Araújo e Liziane P. Silva Oliveira que analisam se as políticas públicas têm sido eficientes para exterminar com os

impactos negativos provocados por esse espécime. Também na seara marítima, Fernanda Stanislau e Denise Campos observam se a Lei 9.605/98 é meio eficiente de proteção da fauna marítima.

Por sua vez, Warley R. Oliveira e Giovanni J. Pereira discutem sobre a eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e Alexandre S. Saltz e Raquel F. Lopes Sparemberger questionam à existência de uma hermenêutica jurídica ambiental. Logo, para encontrar a resposta é necessário ler o capítulo.

A constitucionalidade de algumas leis e decretos, têm sido questionadas pela doutrina e tribunais, esse é o caso do Decreto 6640 de 2008. Nessa esteira a pergunta formulada pelas autoras, Beatriz S. Costa e Paula Vieira, se os critérios de valoração das cavidades naturais subterrâneas são suficientes para assegurar a eficácia na preservação do ambiente cavernícola, tem resposta negativa.

Um tema de extrema relevância, desenvolvido por Mário César Q. Albuquerque e Sônia Maria, é a exploração do petróleo do pré-sal, e as diretrizes do direito ambiental nesse desafio imensurável do governo brasileiro.

Este livro, por meio de seus capítulos, demonstra a profundidade dos estudos desenvolvidos por todos os pesquisadores. São estudiosos das causas ambientais mais diversas e de extraordinária importância para os seres humanos, meio ambiente e economia. A leitura deste livro é fundamental para todos aqueles que têm visão do futuro, e mais do que isso, pretendam ser instrumentos de mudanças em um mundo que necessita urgente de cuidado. Por isso, nós temos orgulho de fazer parte daqueles que não esperam acontecer, mas fazem acontecer.

Profa. Dra. Beatriz Souza Costa - ESDHC

Profa. Dra. Liziane Paixao Silva Oliveira - UNIT

Prof. Dr. Fernando Antonio De Carvalho Dantas - UFG

**A CRISE HÍDRICA NO BRASIL, A TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO DE  
ULRICH BECK E O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)**  
**WATER CRISIS IN BRAZIL, THE THEORY OF ULRICH BECK RISK SOCIETY  
AND THE WATERS OF NATIONAL AGENCY PAPER (ANA)**

**Vera Lúcia Pontes**

**Resumo**

O Brasil é um país reconhecidamente rico em recursos hídricos. Todavia, a crise hídrica decorrente da escassez de água nas regiões sudeste e nordeste, atingiu seu ápice nos meados recentes de 2014 e 2015. A crise aponta para uma situação de risco que pode ser analisada com as contribuições do sociólogo alemão Ulrich Beck. A conjuntura dos fatos desperta para as atribuições do papel da Agência Nacional de Águas (ANA) que, segundo o relatório Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, parece estar sem apoio em termos de opinião pública e interesse político.

**Palavras-chave:** Crise, Risco, Beck

**Abstract/Resumen/Résumé**

Brazil is a recognized country rich in water resources. However, the water crisis due to water scarcity in the southeast and northeast regions, peaked in the late mid-2014 and 2015. The crisis points to a risk that can be analyzed with contributions from German sociologist Ulrich Beck. The situation of the facts awakens to the duties of the role of the National Water Agency (ANA) which, according to the Water Resources Governance report in Brazil seems to be no support in terms of public and political interest.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Crisis, Risk, Beck

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A água é o bem natural mais importante para a sobrevivência humana. No panorama mundial observa-se destaque ao Brasil quanto à significativa descarga de água doce de seus rios, contabilizando números expressivos acerca da produção hídrica, 177.900 m<sup>3</sup>/s, onde mais de 73.100 m<sup>3</sup>/s advém da Amazônia internacional, o que corresponde a 53% da produção de água doce do continente Sul Americano (334.000 m<sup>3</sup>/s), representando 12% do total mundial (1.488.000 m<sup>3</sup>/s)<sup>1</sup>.

Nesse sentido, o Brasil é considerado um país rico em água potável<sup>2</sup>, pois da quantidade mundial de 2,5% (dois vírgula cinco por cento), a porcentagem de 12% (doze por cento) da água doce estão no Brasil. A aparente abundância hídrica brasileira é uma consideração realizada dentro da proporcionalidade mundial, o que compete ressaltar que se o recurso natural não for corretamente gerido poderá adentrar nas balizes da escassez.

Nos anos de 2014 e 2015 as regiões sudeste e nordeste sofreram os efeitos da insuficiência dos recursos hídricos para atender a demanda da população, o que foi denominado de Crise Hídrica Brasileira.

Para a situação instaurada acredita-se que algumas ações foram adotadas preventivamente, e outras postergadas, o que pode ter contribuído para o agravamento da situação de escassez nessas regiões.

A gestão dos recursos hídricos frente a crise que se instaurou necessita de fortalecimento e adoção de decisões que enfrentem pontualmente as situações de risco a qual se submete a sociedade<sup>3</sup>, que na descrição de Sérgio Guerra (2008, p.167) cabe ao administrador público em determinadas situações “atuar discricionariamente, porque a este compete o papel de decidir quando estiver diante de situações que comportam mais de um caminho – meio – para atingir-se o resultado esperado e voltado ao interesse público – fim”.

---

<sup>1</sup> FARIAS, Paulo José Leite. Água: bem jurídico econômico ou ecológico? Brasília: Brasília Jurídica, 2005, pág. 344.

<sup>2</sup> A respeito desta consideração, Cordeiro Netto assevera que: “A água é um problema seríssimo no mundo todo. No Brasil, se tem a falsa sensação de que é um país muito rico em água, mas na verdade nós temos uma falsa riqueza, porque a abundância de água doce está situada na Amazônia, longe do grande centro produtor, consumidor e longe da grande concentração da população brasileira. (CORDEIRO NETTO, Oscar Cordeiro. A abundância de água o Brasil é uma ilusão. Folha do Meio Ambiente Cultura Viva, Brasília, v. 12, n. 124, p. 29, mar. 2002)

<sup>3</sup> Evidência a situação de risco por entender que a água é um recurso natural renovável, porém limitado.

O sociólogo alemão Ulrich Beck ao expor acerca da Teoria da Sociedade de Risco nos agracia com a possibilidade de transformação da gestão por meio de decisões conscientes, com compreensão dos impostos riscos e redução de seus reflexos a sociedade.

A gestão dos recursos hídricos somente apresentou desenvolvimento no Brasil após a promulgação da Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e posteriormente com a Criação da Agência Nacional de Águas (ANA) em 2000. Desta forma, percebe-se que as políticas para o setor começaram efetivamente a ser implementadas há pouco mais de uma década e meia.

Seguindo para a melhor compreensão do papel da ANA, o presente trabalho estende o contexto e, apresenta o Estado Regulador descrito pela Constituição Federal de 1988 que em regra atua com participação indireta e subsidiária na ordem econômica por meio da regulação dos serviços públicos.

Feito isso, delinea sobre a importância do papel da ANA frente à crise hídrica brasileira, que envolve o diálogo com outras entidades e órgãos, seja em plano federal, estadual ou municipal, bem como na aplicação de sua destinação atribuída pela Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000: “implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), estabelecendo regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos”.

Ao final, apresenta a importância do recente relatório *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil* publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015), onde ostenta pontos fortes e fracos da governança no Brasil, e ações que necessitam ser adotadas na gestão hídrica no Brasil.

## **1 A CRISE HÍDRICA NO BRASIL**

A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico<sup>4</sup>. A afirmativa é um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) estabelecido na Lei

---

<sup>4</sup>Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: (...) II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

das Águas que foi promulgada no ano de 1997, e nos leva a refletir acerca da importância deste recurso natural para a humanidade.

A limitação e o valor econômico são dois fatores ligados à lei da oferta e da procura, entendendo-se que recursos limitados podem se tornar escassos, e neste caso, quando se tem valor econômico tornam-se dispendiosos financeiramente. Ou seja, há um mercado de recursos hídricos – usuários e fornecedores do bem primário (água) e de bens e serviços dele derivados – no qual o poder público tem uma função reguladora primordial<sup>5</sup>.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) publicou o *Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de Água 2015 - Água para um mundo sustentável*, onde se verifica que em 2050 a demanda hídrica mundial terá um aumento de 55% (cinquenta e cinco por cento) decorrente do setor industrial, dos sistemas de geração de energia termoeletrica e dos usuários domésticos.

O aumento considerável da demanda pela água doce poderá acarretar ao vindouro século uma busca ávida por soluções de conflitos mundiais decorrentes da escassez deste recurso natural. Significará um momento com importantes reflexos econômicos e desigualdades sociais provenientes da busca pelo recurso hídrico.

Em contrassenso a esta possibilidade, impende-se ao Estado o cogente cumprir com o objetivo disposto pelo inciso I, art. 2º, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997: “*assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos*”.

Contemporizando para a situação hídrica brasileira, no ano de 2014 e no primeiro semestre de 2015, a míngua no fornecimento de água foi amplamente divulgada pela mídia em geral, especialmente quanto à situação penosa instaurada no reservatório da Cantareira, principal fonte de abastecimento da capital de São Paulo.

---

<sup>5</sup>ALMEIDA JÚNIOR. João Theotonio Mendes. A Regulação da Água – O papel da Agência Nacional de Águas. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2012. P.5

Dessa forma, estudos apontaram necessidades ponderáveis para o setor hídrico, que se ignorados ou mal gerenciados certamente irão impor consequências graves aos usuários e utilizatários da água.

Diferentes aspectos atribuem dificuldades a serem enfrentadas na gestão dos recursos hídricos, como é o caso da estiagem. No entanto, observa-se que outros fatores também contribuem com a crise hídrica, a guisa de exemplo: falta de investimentos, incapacidade institucional do governo em lidar com déficits temporários e excepcionais, desperdícios, uso não eficiente de recursos hídricos, falta de políticas públicas adequadas ao setor, entre outros.

A crise hídrica instaurada no Brasil possui indicativos de má gestão sistêmica do recurso natural, o que refuta indiretamente o fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos quanto à água ser um bem de domínio público e não um bem sem dono.

O fornecimento de água potável aos cidadãos brasileiros é consolidado como um serviço público, e que deve ser apresentado como de excelência, dada a importância deste recurso natural para a vida humana. Importantes decisões acerca da gestão de recursos hídrico no Brasil carecem ser adotadas, sem deixar de considerar que a decisão tomada hoje irá refletir na sociedade do amanhã.

As imprescindíveis decisões quanto aos recursos hídricos no Brasil com contornos a evitar ou minimizar as consequências dos efeitos colaterais latentes para o futuro, bem como quanto à afetação das condições de vida pelos riscos instaurados, são passíveis de reflexões com elo à Teoria da Sociedade de Risco do sociólogo alemão Ulrich Beck publicada no ano de 1986 e que ainda se mantém dentro dos padrões da contemporaneidade.

## **2 A TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICH BECK**

As escolhas administrativas, no caso aquelas adotadas pela gestão dos recursos hídricos, podem conduzir a produção de uma variedade de futuros determinados pelo próprio homem, afetando e transformando a coletividade. É como se o Estado antecipasse os desafios cotidianos da escassez da água, liberando riscos à sociedade. Desta forma, entende-se que os riscos fazem parte da modernidade tardia (denominada também como segunda modernidade ou pós-modernidade) e pressupõe decisões humanas.

Na concepção de Beck (2010, p. 275) riscos “são um produto histórico, a imagem espetacular de ações e omissões humanas, expressão de forças produtivas altamente desenvolvidas”. A estruturação deste entendimento demonstra que não somente as ações podem conduzir ao risco, mas também as omissões. Ainda, quando aduz sobre forças produtivas altamente desenvolvidas refere-se ao risco como uma implicação do desenvolvimento da modernidade.

Não diferente do contexto da sociedade industrial, os atuais governantes desejam a produção de riquezas, a utilização da melhor e mais avançada tecnologia e a sobreposição da produção industrial nacional. Dão-se ares da existência de uma inquietação que ultrapassa as barreiras do nacional e adentra na globalização. No entanto, insta evidenciar que quando do industrialismo, o crescimento econômico aconteceu sem maiores preocupações com os recursos naturais originando distintos danos.

A água doce, por suas peculiares características, está presente no desenvolvimento e crescimento de qualquer nação. Em tempo de busca pelo alargamento econômico, decisões de gestão que provocam danos ao sistema hídrico nacional podem ser adotadas, seja por desconhecimento ou até mesmo por uma visão equivocada do interesse financeiro.

Este cenário que se instala gera ausência de controle e incertezas, passando a exigir precaução. Nas situações de exasperada incerteza, o poder público não encontra justificativa para a inércia, tendo ao seu alcance a utilização do princípio da precaução como meio de possível redução de impactos danosos sobre os recursos hídricos.

Beck (2010) em conveniente advertência quanto ao risco assevera que a sua existência e distribuição aparece “*mediada de modo invariavelmente argumentativo*”. Ou seja, “aquilo que prejudica a saúde e destrói a natureza é frequentemente indiscernível à sensibilidade e aos olhos nus, exigirá, segundo a configuração social, o juízo comprovado de um especialista para a sua asserção *objetiva*”<sup>6</sup>. Danos acarretados aos recursos hídricos podem não se revelar de imediato, ocultando-se por algum tempo, e despontando sobre futuras gerações.

---

<sup>6</sup>BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2010. p. 32.

Em alguns casos a gestão sistêmica dos recursos hídricos, seguindo características de gestões em geral, adota-se decisões proferidas em nome do progresso. O progresso nem sempre é acompanhado da melhor escolha técnica ou social do contexto, todavia, não estamos imunes ao não planejamento e às justificativas de progresso a caminho. É a impermeabilidade do progresso nas decisões, grifado como: “o cheque em branco a ser compensado para além do consentimento ou da rejeição” (Beck, 2010, p. 54). As decisões em nome do progresso permitem a transformação social como reflexos de deliberações sem planejamento e com rumo a um destino desconhecido.

Decisões prejudiciais ao fornecimento de água doce, bem necessário à sobrevivência humana instituída como de domínio público e com valor econômico apresentam-se desvinculadas do princípio da precaução e investidas de riscos. Os riscos exteriorizam-se acoplados às possibilidades de danos para a vida humana e produção de desigualdades sociais.

O aspecto econômico deste recurso natural limitado desperta grandiosos interesses particulares, podendo ocorrer o evento nomeado como “perda da importância do parlamento como centro de formação da vontade racional”<sup>7</sup>. É a presunção de decisões que seriam incumbidas ao Estado, mas que passam a ter margens decisórias de outros entes ou grupos de influência com poder corporativamente organizados (subpolíticas). O agravamento das decisões articuladas com a utilização de subpolíticas está enraizado na carência de legitimação. A legitimação consiste no procedimento de avaliação do consenso fático ou aceitação sociológica para se alcançar a legitimidade<sup>8</sup>.

Sob estas condições a configuração do futuro estará incorporada aos interesses da subpolítica, com manifesto deslocamento de legitimidades e de competências, e cominação de seus imprevistos reflexos à sociedade.

Paralelamente à atual crise hídrica instaurada no Brasil, utilizando-se de método comparativo para com as nações internacionais é possível contemplar que em tempo futuro o Brasil poderá observar uma abertura econômica pela considerável quantidade de água doce localizada em sua extensão territorial. Esclarece não tratar de um conflito de ideias, pois

---

<sup>7</sup>BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2010. *Op. cit.*, p. 281.

<sup>8</sup>DINIZ, Antônio Carlos de Almeida. *Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna*. São Paulo: Landy, 2006, p.45 e ss.

embora convivendo com a escassez do recurso hídrico, esta adversidade não impede a comparação quantitativa frente aos outros países.

Todavia, Beck (2010) alerta sobre “as situações e os conflitos sociais de uma sociedade *“que distribui riqueza”* com os de uma sociedade *“que distribui riscos”*”<sup>9</sup>. Na exteriorização dos problemas afrontados na atual crise hídrica, quer transparecer que o Brasil ainda não se conscientizou da preciosidade do recurso natural localizado em seu espaço territorial. Recurso natural este que é revestido de limitação e que traz consigo a possibilidade de instaurar conflitos entre nações por decorrência de sua valoração.

A gestão sistêmica do recurso colocará o Brasil na situação de país distribuidor de riqueza, ou em polo distinto, na situação de distribuidor de riscos. São dois lados de uma única moeda caracterizados pela riqueza e pelo risco.

O incremento do risco acarreta situações sociais de ameaça, que lançam a presumível instauração ou agravamento das desigualdades sociais. Beck (2010) em relação ao risco utiliza a denominação *efeito bumerangue*, que implode o esquema de classes, de forma que ricos e poderosos deixam de possuir segurança frente a este efeito. Em controvérsia, quanto à riqueza, afiança tratar de “bens de consumo, renda, oportunidades educacionais, propriedade etc., como bens escassos cobiçados”<sup>10</sup>.

### 3 O ESTADO REGULADOR BRASILEIRO

Demonstrados aspectos da crise hídrica brasileira e a possibilidade de estabelecer elo com a Teoria da Sociedade de Risco de Beck antes de adentrar ao papel da ANA, se faz necessário abarcar entendimento sobre o Estado Regulador Brasileiro.

Primeiramente, elucida que o gerenciamento da coisa pública passou por transformações que percorreram o Estado Liberal<sup>11</sup>, posteriormente o Estado Social<sup>12</sup>, até chegar à administração pública contemporânea marcada pelo Estado Regulador.

---

<sup>9</sup>BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2010. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>10</sup>BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2010. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>11</sup>Na compreensão de Maiorini (1997, p. 210), no livro *storia dell'amministrazione pubblica*, “a administração pública no Estado Liberal acontecia em uma estrutura separada, onde as relações com a sociedade civil acontecia por meio do sistema político”.

O Estado Regulador no Brasil não intervém diretamente na economia, pois tem-se que a ordem econômica deve ser colocada à disposição dos particulares, atuando este apenas de forma indireta e subsidiária, por meio da regulação dos serviços públicos e atividades econômicas.<sup>13</sup> Desta forma a atuação dos particulares na ordem econômica baseia na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.<sup>14</sup>

A atuação de forma direta, nos termos constitucionais, acontece apenas quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo<sup>15</sup>.

A Constituição Federal de 1988 contempla o Estado como agente normativo e regulador, conforme disposição do artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

A função de fiscalização descrita no artigo 174, da Constituição Federal, deve ser percebida de forma ampla e subordinada ao termo agente normativo e regulador, e não estritamente como aquele que busca “ver se algo foi feito como devia ser”<sup>16</sup>.

Entende-se, também, que o Estado Regulador é impermeado pela descentralização e fragmentação do Estado, conforme afirma Duarte Junior (2014, p. 183-184):

“No Estado Regulador, há uma acentuação desse movimento de descentralização e fragmentação do Estado: se antes passou de um Estado centralizado e concentrado para um ente descentralizado e desconcentrado, agora este ente político se fragmenta, divide-se, multiplica-se, e passa aos particulares algumas de suas responsabilidades e funções, seja através da prestação de atividades econômicas seja através da prestação dos serviços públicos. E agora o poder público abandona a pura direção política da regulação/intervenção econômica para atuar com direção técnica através de entes descentralizados, as agências reguladoras, as quais fiscalizam, controlam, incentivam e direcionam aos particulares a buscarem não apenas

---

<sup>12</sup>Na visão de Duarte Junior (2014, p.84) “o Estado Social atua como interventor na economia, recebendo o nome de Estado Providência”.

<sup>13</sup>Duarte Junior, Ricardo César Ferreira. Agência reguladora, poder normativo e democracia participativa: uma questão de legitimidade. Curitiba: Juruá, 2014, pág. 90.

<sup>14</sup>BRASIL. Constituição (1988). Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...).

<sup>15</sup>BRASIL. Constituição (1988). Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

<sup>16</sup>PECI, Alketa. Regulação no Brasil. São Paulo: Atlas, 2007, p. 106.

interesses pessoais, mas também a concretização de interesses públicos, ampliados – em relação ao Estado Social – em virtude dos surgimentos da 3ª dimensão dos direitos fundamentais”.

Com a instauração constitucional do Estado Regulador a legislação infraconstitucional passou a instituir as agências de regulação (entes descentralizados), como é o caso da ANA, em 2000.

#### **4 O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)**

Criada por meio da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a ANA tem como natureza jurídica ser uma autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e com autonomia administrativa e financeira. A sua finalidade é implementar, observada a sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Os fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNRH devem ser analisados pela ANA quando de sua atuação, sendo esta articulada com órgãos, entidades públicas e privadas integrantes do SINGREH.

JUSTEN FILHO (2002, pág. 343) define agência reguladora como:

“dotada, por determinação legal, de poderes de intervenção no domínio econômico (em sentido amplo), o que envolve delegação de poderes regulamentares e atribuição de poderes de polícia para fiscalizar atividades econômicas privadas, inclusive arbitrando litígios entre particulares”.

WILLEMANN (2005, pág. 183) ressalta que “(...) a atuação das Agências Reguladoras é eminentemente técnica e busca implementar, por meio de atos regulatórios, as políticas públicas traçadas pelo Poder Público Central”.

A respeito da formatação regulatória brasileira GUERRA (2008, pág. 316) assevera que:

“ (...) a formatação regulatória engendrada pelos Poderes Legislativo e Executivo brasileiro, notadamente criando entidades reguladoras independentes responsáveis pela concretização de direitos fundamentais naqueles subsistemas em que a tecnicidade requer um corpo técnico altamente qualificado. Esse quadro técnico-regulatório deve deter uma pré-compreensão das questões para depurar as políticas públicas, compreender as aporias e, por fim, regular as atividades econômicas que, em seu livre exercício, frequentemente afetam direitos e garantias individuais”.

Desta forma, entende-se que a Agência Reguladora na gestão e implementação de políticas públicas não busca priorizar os interesses do governo, dos prestadores do serviço regulado ou dos consumidores, mas sim aplicar os critérios e análises técnicas com estudos equilibrados, privilegiando assim o interesse público. Nestes termos, pode-se dizer que a agência de regulação considera todos os envolvidos sem prioriza-los distintamente.

No entendimento de Alexandre dos Santos Aragão (2009, p. 11) alguns parâmetros devem ser obedecidos pelas agências reguladoras quando na atuação da implementação de políticas públicas: primeiro observar as políticas públicas delineadas na Constituição Federal, segundo analisar as diretrizes e dispositivos constantes nas normativas setoriais e terceiro atender políticas do governo para o setor.

Na compreensão de Arnald Wald e Luiza Rangel de Moraes (1999, p. 146) quanto a independência das agências reguladoras e os instrumentos por ela utilizados tem-se que:

“uma regulação eficiente deve atender a dois requisitos essenciais: a independência da agência reguladora (definida como a capacidade de buscar prioritariamente o atendimento dos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro, em sistemas monopolistas, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado, ou a maximização das receitas fiscais) e a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa”.

Para a estrutura orgânica da ANA<sup>17</sup> tem-se uma diretoria colegiada nomeada pelo Presidente da República e composta por cinco membros, todos com mandatos de quatro anos, porém não coincidentes<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Dispõe o §1º, do artigo 9º, da Lei Federal nº 9.984/2000, que o Diretor Presidente da ANA será escolhido pelo Presidente da República entre os membros da Diretoria Colegiada, e investido na função por quatro anos ou pelo prazo que restar de seu mandato. Algumas vedações são impostas aos dirigentes da ANA, como o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, bem como ter interesse direto ou indireto em empresa relacionada com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Art. 11, da Lei Federal nº 9.984/2000). Ainda, que a ANA possui uma Procuradoria vinculada à Advocacia Geral da União que possui a competência de representa-la judicialmente, com prerrogativas processuais de Fazenda Pública; representar judicialmente os ocupantes de cargos e de funções de direção, inclusive após a cessação do respectivo exercício, com referência a atos praticados em decorrência de suas atribuições legais ou institucionais, adotando, inclusive, as medidas judiciais cabíveis, em nome e em defesa dos representados; apurar a liquidez e certeza de créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades da ANA, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e executar as atividades de consultoria e de assessoramento jurídicos (Art. 14, da Lei Federal nº 9.984/2000).

<sup>18</sup> Art. 9º, da Lei Federal nº 9.984/2000.

Depois de verificado o papel da ANA importante se faz descrever os apontamentos do relatório *Governança dos Recursos Hídricos*, que nos remete a uma pontual reflexão acerca dos recursos hídricos.

## **5 OS IMPORTANTES APONTAMENTOS DO RELATÓRIO “GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL”**

O relatório *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil* foi publicado pela OCDE, em 02 de setembro de 2015, como manifestação de um diálogo que envolveu mais de cem instituições, inclusive internacionais de países como: Austrália, Canadá, Comissão Europeia, Portugal e África do Sul.

O relatório foi gerado por meio de debates acerca do gerenciamento dos recursos hídricos em um país rico em água, pontuando em dois anos junto com a ANA os pontos fortes e fracos da governança no Brasil. O documento também apresenta ações para melhorar a governança da água, e assinala que as ocorrências atuais indicam aumento da importância dos recursos hídricos na agenda política nacional.

Insta evidenciar que o documento, quando dispõe sobre a composição do cenário, vale-se da governança multinível que é acometida por uma federação descentralizada, no caso brasileiro, por 27 estados e o Distrito Federal. Neste contexto, revela que as prioridades podem diferir entre as entidades federais, estaduais e de bacias, o que gera o desafio de tornar as decisões dos variados níveis administrativos mutuamente, compatível e efetivo.

No sumário executivo do relatório (2015, p.16) são apontadas questões que dificultam a implementação efetiva da gestão dos recursos hídricos na realidade brasileira, mencionando que: (a) os diversos planos de recursos hídricos em níveis nacional, estadual, local e de bacia são mal coordenados e não chegam a ser colocados em prática, por falta de financiamento ou limitada capacidade de acompanhamento e execução; (b) é difícil aplicar normas de qualidade da água e regras de captação nos locais onde dois ou mais órgãos de gestão dos recursos hídricos são responsáveis por trechos diferentes de um rio; (c) o isolamento setorial dos ministérios e órgãos públicos ainda dificulta a coerência política entre os setores de recursos hídricos, agricultura, energia, licenciamento ambiental, saneamento e uso do solo; (d) onde existem, as cobranças pelo uso da água são baixas e raramente se baseiam em estudos de acessibilidade ou em avaliação de impacto; (e) a disponibilidade de dados e informações

sobre recursos hídricos acessíveis e de boa qualidade varia entre os estados, prejudicando a efetiva tomada de decisão em termos de quem recebe água, onde e quando e; (f) os comitês de bacias hidrográficas possuem poderes deliberativos fortes, mas têm limitada capacidade de implementação.

Os apontamentos extraídos do aludido relatório demonstram uma gestão de recursos hídricos carente de efetividade por questões que variam da inexecução de um plano por ausência de financiamento e capacidade de acompanhamento, da ausência de cumprimento por parte do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, até as decisões prejudicadas pela ausência de dados e informações.

Nesse âmbito, o relatório apresenta uma série de recomendações entre as quais esta sensibilizar as partes interessadas sobre os riscos futuros. Ainda, ao dispôr sobre a água como um fator limitante para o crescimento do Brasil, aponta que os riscos podem aumentar de forma considerável.

Quando faz referência a ANA aponta que esta possui influência no campo da gestão hídrica, todavia alerta que a importância dos recursos hídricos não é reconhecida no cenário da política brasileira. Saliencia que a Agência parecer estar isolada no panorama brasileiro quanto ao que se refere à opinião pública e interesse político.

Acredita-se que a elaboração do presente relatório foi oportuna para o momento de crise no setor hídrico, restando saber se o seu conteúdo e suas sugestões de ações serão observados pelos gestores públicos, principalmente quanto à importância da ANA para o panorama de risco que se instaura com a escassez da água.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise hídrica no Brasil destaca a importância do recurso natural água. A sua escassez poderá gerar desigualdades sociais exasperadas que certamente influenciarão no desenvolvimento econômico e social do país. O Brasil, comparado aos demais países do mundo possui grande abundância de água, no entanto o poder público e a sociedade carecem de compreensão quanto a urgente necessidade de sua preservação e valorização.

Conclui-se que variados e respeitáveis estudos são publicados cotidianamente por pesquisadores do setor hídrico, no entanto estes são menosprezados quando da tomada de decisão. O princípio da precaução parece não ser aplicado. Os riscos parecem não ser avaliados.

O inestimável papel da ANA frente à crise hídrica tornou-se ignorado pelo poder público. É o que se pode extrair do relatório publicado pela OCDE, que menciona necessidade de fortalecimento de planejamento e ações, bem como apoio político.

Acrescente-se que os reflexos das decisões adotadas para solucionar a crise hídrica poderão emergir em situações de êxito ou de agravamento e estas serão vivenciadas pela atual geração ou pelas gerações futuras.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA JÚNIOR, João Theotônio Mendes. **A Regulação da Água – O papel da Agência Nacional de Águas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2012.

ANA. **A Água no Brasil e no Mundo** (2014). Disponível em:  
<<http://www2.ana.gov.br/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 27 de ago. 2015.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **As Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forenses, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2010

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico Federal. 2014

BRASIL. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial, Brasília, DF, 9 jan. 1997.

BRASIL. **Lei 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 18 de jul. 2000.

BRASÍLIA. Serviço Geológico do Brasil (CPRM). **Projeto Adutora do Sertão.** 2013.

CERQUEIRA, G. A. et al. **A Crise Hídrica e suas Consequências. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (Boletim Legislativo nº 27, de 2015).** Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 16 de abril de 2015.

CORDEIRO NETTO, Oscar Cordeiro. A abundância de água o Brasil é uma ilusão. Folha do Meio Ambiente Cultura Viva, Brasília, v. 12, n. 124, p. 29, mar. 2002

DINIZ, Antônio Carlos de Almeida. **Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna.** São Paulo: Landy, 2006.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **Agência reguladora, poder normativo e democracia participativa: uma questão de legitimidade.** Curitiba: Juruá, 2014.

FARIAS, Paulo José Leite. Água: bem jurídico econômico ou ecológico? Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/06/1463120-sabesp-nao-investiu-37-do-previsto-em-obras-pre-crise.shtml>>. Acessado em 05 de agosto de 2015.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das Agências Reguladoras Independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

MAIORINI, Maria Grazia. **Storia dell'amministrazione pubblica**. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 1997.

OECD (2015), **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238169-pt>

PECI, Alketa. **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Planejamento Ambiental. **Projeto Ambiental Estratégico Cenários Ambientais 2020**. Coordenação Casemiro Tércio dos Reis Lima Carvalho e Renato Rosenberg - São Paulo: SMA/CPLA, 2009.

TRF1. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=157810320154014000&secao=PI&nome=AGENCIA%20NACIONAL%20DE%20AGUAS-ANA&mostrarBaixados=N>. Acessado em 10 de agosto de 2015.

UNESCO. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos**. Sumário Executivo. 2015.

WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel. Agências Reguladoras. Revista de Informação Legislativa, Brasília, V. 36, n. 141, jan./mar. 1999

WILLEMANN, Flávio de Araújo. Responsabilidade Civil das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.