

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI BUENOS AIRES –  
ARGENTINA**

**DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURIDADE III**

**JANAÍNA MACHADO STURZA**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; José Alcebiades De Oliveira Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-821-9

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA**

### **DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III**

---

#### **Apresentação**

Nos 12, 13 e 14 de outubro, aconteceu o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI em BUENOS AIRES – ARGENTINA, mais especificamente na renomada Universidade de Buenos Aires (UBA), por meio de sua prestigiosa Faculdade de Direito, representando uma oportunidade ímpar para estudiosos, pesquisadores e profissionais do direito se reunirem e compartilharem conhecimentos em um ambiente internacional. Destaca-se que esta edição do Conpedi teve como tema Derecho, democracia, desarrollo y integración.

Na sexta-feira, dia 13 de outubro de 2023 aconteceu o GT DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III, destacando-se uma lista de trabalhos de excelência, apresentados por diversos pesquisadores de diferentes IES do Brasil.

Os trabalhos versaram sobre diferentes perspectivas e possibilidades de diálogos com as políticas públicas, salientando-se pautas como estudos conceituais e/ou relatos de experiências no contexto brasileiro e/ ou internacional, focalizando a concretização de direitos, mediante políticas públicas, com alicerces na Constituição da República e em documentos internacionais. Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito. As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas. O protagonismo da sociedade no acompanhamento e avaliação de resultados de políticas públicas, bem como os direitos sociais como garantia de condições materiais mínimas dos indivíduos para o pleno gozo dos seus Direitos. Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Sem dúvida alguma foram belos e interessantes trabalhos que contribuíram não somente para amplas reflexões, mas também, e certamente, são grandes contribuições para a pesquisa jurídica e social na academia brasileira e internacional.

Janaína Machado Sturza – UNIJUI

José Alcebiades De Oliveira Junior – URI e UFRGS



**A FALTA DE DOMINIALIDADE SOBRE AS ÁGUAS COMO UM ELEMENTO  
PARA A DESARMONIOSA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**THE LACK OF DOMINATION OVER WATER AS AN ELEMENT FOR  
DISHARMONIOUS MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT**

**Alexandre Waltrick Rates <sup>1</sup>**

**Anaxágora Alves Machado Rates <sup>2</sup>**

**Erlen Karla Lopes Voss <sup>3</sup>**

**Resumo**

O tema da presente investigação é a análise da desarmoniosa gestão pública municipal da água nos municípios brasileiros, tendo como um de seus vetores a inexistência da dominialidade do Ente federativo sobre o bem essencial à vida. É que no decorrer da formação do Estado brasileiro, foram entregues à administração das cidades diversas responsabilidades no tocante ao gerenciamento dos recursos hídricos locais, especialmente quanto a oferta da água e cuidado com o esgoto. Entretanto, não lhes foi dado o domínio sobre o bem natural, situação que gera amarras para que as administrações públicas municipais possam promover uma boa gestão hídrica, especialmente quando da formulação de suas políticas públicas, tendo que se valer, para tanto, dos Comitês de Bacias Hidrográficas, entes regionalizados, o que ocasiona, por consequência, uma desarmonia no gerenciamento hídrico municipal. Sob este aspecto é que o presente trabalho foi realizado, valendo-se da utilização da pesquisa exploratória, especialmente doutrinária e bibliográfica, bem como do método indutivo para o seu desiderato.

**Palavras-chave:** Água, Dominialidade, Gestão pública, Municípios, Desarmonia

**Abstract/Resumen/Résumé**

The subject of the present investigation is the analysis of the disharmonious municipal public management of water in Brazilian municipalities, having as one of its vectors the lack of dominion of the federative Entity over the essential good for life. It is that in the course of the formation of the Brazilian State, several responsibilities were given to the administration of cities regarding the management of local water resources, especially regarding the supply of water and care for sewage. However, they were not given control over the natural good, a situation that creates constraints for municipal public administrations to be able to promote good water management, especially when formulating their public policies, having to make use of the Committees of Hydrographic Basins, regionalized entities, which consequently

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI -, em dupla titulação com Águas e Desenvolvimento Sustentável do IUACA da Universidade de Alicante - Espanha.

<sup>2</sup> Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI.

<sup>3</sup> Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI.

causes disharmony in municipal water management. It is under this aspect that the present work was carried out, making use of exploratory research, especially doctrinal and bibliographical, as well as the inductive method for its desideratum.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Water, Dominance, Public management, Counties, Disharmony

## 1. INTRODUÇÃO

A evolução da autonomia dos municípios brasileiros ao longo das Constituições que o País albergou, se deu de forma pendular. Períodos ocorreram em que houve uma intensa incompreensão das franquias municipais, sucedendo-se a outros nos quais foi conferida considerável autonomia às municipalidades.

Após a independência do Brasil, outorgada a Constituição de 1824, por força dos seus então artigos 167 a 169, instituíram-se em todas as cidades e vilas brasileiras câmaras municipais, às quais foram designadas o governo econômico, o exercício das funções municipais, a formação das suas forças policiais, a aplicação das suas rendas, bem como todas as suas particulares e úteis atribuições, a serem regulamentadas por uma lei ordinária. No entanto, não obstante a existência de tais previsões constitucionais, que fizeram florescer uma forte expectativa em torno da autonomia municipal, a lei que a isso veio regulamentar, introduziu um regime de centralismo provincial, em que os municípios foram submetidos a uma estrita subordinação administrativa e política dos presidentes de suas respectivas províncias.

Proclamada a República, foi editada a Constituição de 1891. Essa previu, em seu artigo 68, que os estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia dos municípios em “tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Contudo, embora as leis orgânicas tenham reafirmado a autonomia municipal, esse princípio ficou apenas em pequenos trechos dispostos nos textos legais, visto que durante a vigência da primeira era republicana não houve nenhum tipo de autonomia municipal ampla no Brasil, tendo apenas sido concedidas às municipalidades um governo próprio, por vezes rendas próprias, que viabilizariam a realização dos serviços públicos de interesse local.

Somente através da Constituição de 1946 é que se pode dizer que a autonomia municipal passou a ser efetiva em seus 03 (três) aspectos principais (político, econômico e administrativo), excetuando-se, ainda, as capitais estaduais, bem como os municípios onde houvessem estâncias hidrominerais ou fossem declarados de excepcional interesse militar, sendo que nesses locais os prefeitos eram nomeados pelo governadores de seu respectivo estado-membro ou território. Administrativamente, a autonomia era baseada na ideia do peculiar interesse e na organização dos serviços públicos locais. Já na seara financeira, foi garantida às municipalidades, além da participação em determinados tributos estaduais e federais, a possibilidade de decretarem e arrecadarem tributos municipais, bem como aplicarem as suas rendas de acordo com suas vontades.

Então veio o golpe de estado de 1964, criando-se condições para a edição da Constituição de 1967, que manteve o regime federativo e assegurou a autonomia municipal, embora bem mais restrita do que a das Constituições anteriores. Os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam, dentre as quais toma destaque a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, limitaram as faculdades municipais em seu tríplice plano: o político, o administrativo e o financeiro.

Pós regime de exceção advém a Constituição Federal de 1988, nossa atual Carta Política. Ela se caracteriza por ter erigido os municípios brasileiros a uma posição de destaque em relação aos municípios das outras federações existentes no mundo, tendo em vista que se operou uma significativa ampliação da autonomia municipal no aspecto político, financeiro e administrativo, consagrando, inclusive, a expressa integração do ente municipal na Federação brasileira, que, portanto, passaram a constituir importantes peças da organização político-administrativa brasileira, sendo, agora, reconhecidos expressamente como Entes federativos.

Infelizmente, na questão da dominialidade da água, recurso natural essencial para a vida de todas as pessoas, e das demais espécies que habitam os seus territórios, os municípios brasileiros, enquanto entes federados, foram literalmente desprezados. A água não lhes pertence; sobre ela pouco podem fazer, embora seja cediço que é em seu território que todos(as) vivemos, sendo esse o ente federal que abriga todas as formas de vida.

Foram entregues aos municípios brasileiros, basicamente, as responsabilidades de participarem como membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas, “unidades” de gerenciamento de recursos hídricos na qual estão localizados, participando, ainda, de uma forma até pueril, na formulação das políticas de saneamento básico e de recursos hídricos em âmbitos estadual e federal, embora o domínio das águas no Brasil seja privativo da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sobre isso é que o presente artigo irá tratar, por se entender que a falta de dominialidade dos entes municipais serve como uma verdadeira “trava” para a boa gestão da água, uma nítida amarra contraproducente para a formulação de políticas públicas que possam gerir o essencial recurso natural, ocasionando, por consequência, uma completa falta de harmonia para que o direito isonômico do acesso à água seja efetivado em plagas brasileiras.

O desenvolvimento deste trabalho foi realizado através de investigação bibliográfica na doutrina e legislação. Para tanto, optou-se, por uma pesquisa exploratória como forma de raciocínio a ser aplicado para o trabalho, valendo-se do método indutivo para tal desiderato.

## 2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A DOMINILIDADE DA ÁGUA NO HISTÓRICO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Quando tratamos da água no Brasil, tudo é muito superlativo. Temos na Amazônia brasileira, por exemplo, a maior bacia hidrográfica do mundo<sup>1</sup>. No Pantanal uma das maiores áreas úmidas do globo<sup>2</sup>. Mais ao sul temos o Aquífero Guarani, um verdadeiro mar subterrâneo, com poucos rivais em outros países (Figueiró, 2014). Na realidade, um décimo de toda a água do planeta está no Brasil, mas sua distribuição é bastante irregular, sendo histórico os seus problemas.

*In casu*, a valoração jurídica da necessária proteção da água em plagas brasileiras nasce ainda no Brasil-Colônia, sendo que ao se verificar à questão dos recursos hídricos de uma forma específica, derruba-se o mito de que as agressões contra esse importante bem natural somente foram praticadas no Brasil em um passado recente, muitas vezes justificando-se tais ocorrências através da simples desculpa de que por séculos faltou ao País uma regulamentação própria, o que não se traduz na verdade (BEI COMUNICAÇÃO, 2003).

Embora nada conste de forma específica sobre a proteção ou regulação das águas nas Ordenações Afonsinas e Manoelinas, legislações essas que vigoraram no primeiro século da então Ilha de Vera Cruz, posteriormente Terra de Santa Cruz (o Brasil só viria a assim ser chamado no século XVII [Fernandes, 2023]), tem-se que nas posteriores Ordenações Filipinas o caráter protetivo se faz presente, podendo ser esse o primeiro documento histórico em terras da então Colônia, como sendo um texto normativo relacionado com a proteção das águas, fornecendo, ainda, um conceito primário de poluição (Wainer, 1993). Referida Ordenança, por exemplo, “proibia a qualquer pessoa jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas”. Veja-se:

---

<sup>1</sup> A riqueza hídrica da Amazônia é incomparável, tem um importantíssimo papel hidrodinâmico através da floresta, sendo geradora de água. Suas zonas úmidas influenciam no balanço energético da Terra, que impulsiona os sistemas de temperatura e precipitação, sendo influente em escala regional e planetária. *In* NASCIMENTO, Dênis Agüero do. **Gerenciamento de Recursos Hídricos em uma Bacia Experimental na Amazônia Central**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) - Universidade do Estado do Amazonas - Manaus, 146 p., 2019. Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/35-21.pdf>. Acesso em 20 jul. 2023.

<sup>2</sup> **Pantanal é a maior área úmida do mundo e está ameaçado**. *In site* WWF-Brasil (WWF, uma organização de conservação global, 2021). Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?77749/Pantanal-e-a-maior-area-umida-do-mundo-e-esta-ameacado#:~:text=Pantanal%20%C3%A9%20a%20maior%20%C3%A1rea,e%20est%C3%A1%20amea%C3%A7ado%20%7C%20WWF%20Brasil&text=O%20Pantanal%20%C3%A9%20a%20maior,estimada%20de%20340.500%20quil%C3%B4metros%20quadrados>. Acesso em 20 jul. 2023.

(...) E pessoa alguma não lance nos rios e lagoas, em qualquer tempo do anno (posto que seja fóra dos ditos trez mezes da criação), trovisco (1), barbasco (2), cocca (3), cal, nem outro algum material, com que se o peixe mate.

E quem o fizer, sendo Fidalgo, ou Sendeiro, ou dahi para cima, pola primeira vez seja degradado hum anno para Africa, e pague trez mil réis.

E pola segunda haja a dita pena de dinheiro e degredo em dobro: E assi por todas as vezes que fór comprehendido, ou lhe for provado. E sendo de menor qualidade, seja publicamente açoutado com baraço e pregão, e por qualquer outra vez que disso for comprehendido, ou se lhe provar, haverá as mesmas penas: e será degradado do lugar, onde for morador, e dez legoas ao redor, per tempo de hum anno. O que assim havemos por bem, para que se não mate a criação do peixe, nem se corrompão as lagoas dos rios e lagoas, em que o gado bebe. (ORDENAÇÕES FILIPINAS, 1603/1867).

Por conta disso no Brasil o então Governador Roque da Costa Barreto, assina um regimento garantindo a proteção às vegetações, que indiretamente protegia também as águas. Embora os recursos hídricos como elementos ambientais, por si só, ainda não fossem tratados com a devida importância que hoje os têm, com uma legislação própria que visasse sua proteção, a ideia de seu domínio, ou seja, a determinação de quem seriam os proprietários das águas, e, por consequência, quem deveria ditar as regras protetivas já se faziam presentes. Neste aspecto, por exemplo, os holandeses, durante o seu domínio no nordeste brasileiro (1630 a 1654), em razão da falta de água e escassez de alimentos na região, editaram normas de combate à monocultura e ao incremento das plantações já existentes. Segundo Almeida (2002), no tocante à poluição das águas, tem-se que:

(...) foram estes os motivos que levaram os holandeses a editar no Brasil uma das legislações ambientais mais ricas daquela época, comparável apenas à legislação ambiental portuguesa, pois que proibiam o abate da árvore de cajueiro, determinaram o cuidado com a poluição das águas e obrigaram os senhores de terras e lavradores de canaviais a plantarem roças de mandioca proporcionalmente ao número de seus escravos.

(...)

Ainda conforme atesta Sérgio Buarque de Holanda através da Dag Notule de 5.3.1642, os holandeses proibiram o lançamento do bagaço de cana nos rios e açudes a fim de proteger as populações pobres que se alimentavam dos peixes de água doce.

Segundo o autor, no reinado de D. Maria I, no ano de 1797, foram expedidas cartas régias aos governadores das capitanias, ordenando a proteção da vegetação localizada perto dos mares ou nas margens dos rios, a demarcação e reforma da administração dos terrenos das matas, a criação de normas para evitar procedimentos arbitrários sobre o corte de árvores nas propriedades já estabelecidas, tendo tal limitação ocorrido em razão do entendimento de ser a vegetação um bem público, concedendo-se ao Estado o direito real de superfície sobre as matas existentes no domínio particular (Almeida, 2002). Preponderante, pois, que a razão econômica destas normas indiretamente também, passam a proteger as águas, sendo o domínio do recurso natural, obviamente, da Coroa Portuguesa.

Com a independência, a primeira Constituição do Brasil (BRASIL, 1824) não trouxe consigo nenhum dispositivo sobre a tutela ambiental, em especial a da água, situação que surge com o Código Penal de 1890, que dispunha em seu artigo 162 que aquele que: “corromper, ou conspurcar a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde, teria pena de prisão celular por um a tres anos.” (BRASIL, Decreto nº 847, 1890).

Superada a monarquia, instituída a República, o Código Civil de 1916 (BRASIL, Lei nº 3.071, 1916), disciplinou sobre a água com um enfoque no direito de vizinhança e em sua utilização como um bem de domínio privado, bem como de valor econômico limitado (Livro II, Título II, Capítulo II, Seção V). Assim, o usuário poderia utilizar as águas da forma que melhor o aproovesse, desde que fossem respeitados os direitos de vizinhança.

Já a Constituição Federal de 1934 inovou ao trazer em seu artigo 5º, inciso XIX, alínea “j”, que a União seria privativamente competente para legislar sobre bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração:

(...)

Art. 5º - Compete privativamente à União:

(...)

XIX - legislar sobre:

(...)

j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração. (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934).

Ato contínuo foi editado o Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, o Código de Águas, com intuito de possibilitar a utilização industrial das águas e da energia hidráulica. O domínio das águas foi abordado neste diploma legal como águas públicas de uso comum, águas comuns e águas particulares (BRASIL, Decreto nº 24.463, 1934).

Infelizmente, como afirma Daronco (2013, p. 4): “A gestão das águas se limitava à quantidade, sem preocupar-se com a qualidade”. É que o tratamento dado à questão da água no Brasil, mesmo com o Código de Águas, continuou restrito aos aspectos inerentes ao direito privado na relação hídrica, deixando de lado as questões necessárias ao trato do direito público, do interesse coletivo. Mesmo assim, norma, embora parcialmente alterada por leis posteriores, ainda vige, e é, historicamente, considerada uma das mais completas regras mundiais inerentes a água que já foi elaborada.

Após, a Constituição Federal de 1937 não trouxe nenhuma inovação no tratamento aos recursos hídricos, repetindo o que já dispunham as Cartas Políticas anteriores, de forma especial no que tange à competência da União (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil,

1937). Já a Carta Magna de 1946, introduziu, pela primeira vez, em seu artigo 34, como sendo bens da União: “os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países”, bem como no artigo 35, aí como bens do Estado: “os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascentes e foz no território estadual” (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946).

Até esse momento, no ordenamento jurídico brasileiro o que se verifica é que como todo o “entendimento ambiental” do período, não existia uma preocupação com o meio ambiente, mas, e tão somente, com a exploração econômica dos recursos naturais. Nessa situação, inclusive, o legislador do Código Penal de 1940, associou a proteção dos recursos hídricos com o direito à saúde, sendo que não se poderia assegurá-la em um ambiente degradado. Sobre tal, dispõe o artigo 271 do Código Criminal de 40:

(...)

Art. 271 - Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos.

Modalidade culposa

Parágrafo único - Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de dois meses a um ano. (BRASIL, Decreto-Lei nº 2.848, 1940).

Apesar da regulamentação existente - inclusive o Código de Águas -, o que se pode perceber é que até a década de sessenta do século passado, ainda não havia um pensamento jurídico ambiental sobre o insumo no País, aliás, no mundo inteiro, existindo, tão somente, iniciativas pontuais voltadas a conservação, e não só a preservação, dos bens ambientais em geral.

No Brasil estávamos no tempo das conquistas de novas fronteiras, tanto agrícolas, pecuárias ou minerais; de um País que deveria ser “ocupado” para “não ser entregue”; de uma Nação que deveria promover a aceleração da colonização de áreas ditas inóspitas, infelizmente ocorrendo, por conta disso, total descaso com os bens ambientais, incluindo os recursos hídricos. Sobre o período Viegas nos diz:

(...)

Como outros países que experimentaram uma tardia integração no mercado capitalista mundial, o Estado no Brasil tem historicamente tentado ocupar plenamente o território nacional através de colonização dirigida ou subsidiada, através da construção de novos sítios urbanos, e pelo redirecionamento dos fluxos nacionais de urbanização originados nos padrões históricos de comércio. (VIEGAS, 2020).

Foi na década de 1960 que inúmeras leis foram editadas, demonstrando este novo pensamento que se solidificaria, posteriormente, nos anos 70. Pode-se citar, como exemplo, a

Lei nº 4.132/62, que embora focada na desapropriação por interesse social, vem estabelecer a necessidade de proteção ao solo e a preservação de cursos e mananciais de águas (BRASIL, Lei nº 4.132, 1962). Também, merece destaque a Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal, uma vez que, criando áreas de preservação permanente (APP's) nas florestas e matas ciliares situadas ao longo dos cursos d'água, indiretamente vinha proteger a vazão e a qualidade das águas (BRASIL, Lei nº 4.771, 1965).

Em 1967, através da Lei nº 5.138, de 26 de setembro de 1967, surge no cenário nacional a Política Nacional de Saneamento, sancionada para a gestão qualitativa dos recursos hídricos, normatizando o saneamento básico, o controle de modificações artificiais das massas de água, bem como o controle das inundações e da erosão (BRASIL, Lei nº 5.318, 1967). A Carta Política de 1967, emendada pela Emenda Constitucional de 69, não trouxe nenhuma modificação no tratamento das águas em relação às constituições anteriores. Acreditava-se que tais elementos naturais seriam infinitos, uma fonte inesgotável de lucro, criando uma postura visada ao desenvolvimento ligado a devastação dos recursos naturais, como, infelizmente, ocorrida ainda nas últimas décadas. Isso passa a mudar a partir da nova concepção sobre o meio ambiente iniciada nos anos 70 (pós Convenção de Estocolmo), passando, no final da década, a se observar uma maior preocupação do legislador nacional, que começa a impor controles legais às atividades exploratórias da água, tipificando e reprimindo as condutas ilegais e degradadoras, que anteriormente eram ignoradas ou, até mesmo, aceitas amplamente em prol desenvolvimentista.

Em 1981 um marco histórico para o meio ambiente brasileiro. É sancionada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada, posteriormente, pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. A PNMA traz consigo o início de um pensamento holístico em relação à proteção ambiental no Brasil, fazendo com que o legislador passasse a entender a necessidade de se promover uma tutela dos diferentes bens ambientais do País como um todo. Ela consegue objetivar a necessidade de compatibilização do hoje conhecido desenvolvimento econômico/social com a preservação da qualidade do meio ambiente, visto faz nascer a ideia de utilização de critérios e padrões da qualidade ambiental, definindo normas relativas ao uso e manejo sustentável dos recursos ambientais, ou seja, a verdadeira sustentabilidade, essa que somente iria ser descrita anos mais tarde.

Todos esses instrumentos, princípios e objetivos definidos pela Política Nacional de Meio Ambiente, passam a ser factíveis de aplicação ao setor hídrico, especialmente no desenvolvimento de ações voltadas a proteção de nossas reservas de água. E é nessa toada que em 1988 é promulgada a Constituição Federal de 1988, trazendo a ideia da imprescindibilidade

da implementação de instrumentos de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, incluindo, assim, os recursos hídricos.

Muito importante salientar que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, todas as águas brasileiras foram consideradas públicas. Entretanto, a Carta Política definiu que a União e os estados da Federação têm o “domínio administrativo” sobre os bens hídricos, atribuindo-lhes a responsabilidade pela administração, preservação e edição de normas aplicáveis às águas. Um rio é considerado de dominialidade estadual, quando se localiza integralmente dentro dos limites de um estado, e, de dominialidade federal, quando abrange mais de um estado ou se encontra no limite entre dois estados. O município brasileiro não possui dominialidade sobre as águas (BRASIL, CF 1988, art. 20, III e art. 26, inciso I).

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 definiu as competências dos entes federados nos três níveis (federal, estadual e municipal), estabelecendo algumas responsabilidades compartilhadas, tendo como base os princípios da cooperação e da subsidiaridade. É competência comum, por exemplo, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer uma de suas formas, assim como a saúde e a melhoria das condições de saneamento básico. Portanto, quando se considera a água como recurso hídrico, nenhuma água é de domínio municipal. Porém, se tratarmos da água, por exemplo, na perspectiva do abastecimento humano como água potável, a competência passa a ser comum entre União, Estados e Municípios (BRASIL, CF 1988, art. 30), sendo que dentre as atividades de atribuição municipal exclusiva (ou preferencial), merecem destaque a organização e gestão dos serviços públicos de interesse local, o que inclui os serviços do saneamento básico; o planejamento territorial que disciplina a ocupação do solo urbano; e outros assuntos de interesse local, dentre eles o abastecimento.

Essa “desarmonia” na dominialidade do bem essencial à vida *versus* as obrigações municipais sobre sua gestão, causam sérias dificuldades públicas para que, por exemplo, o ofertamento do insumo vital seja efetivado de forma isonômica, como adiante se apresentará, sendo cediço que se o município estivesse constitucionalmente com o domínio pleno da água em seu território, sua gestão pública sobre o bem essencial seria diversa, senão vejamos.

### **3. A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE UM BEM ESSENCIAL À VIDA**

Objetivando-se entender exatamente o que vem a ser gestão pública, é importante que se possa trazer uma conceituação acerca do que se entende pelo ato de gestionar em sede do Poder Público. Neste aspecto, tem-se que:

Gerir é o ato de administrar algo. Na área pública, as primícias da função de gestor são gerir os bens públicos, prestando serviços à sociedade. Segundo Ferreira (1999), a gestão pública refere-se às funções de gerência nos negócios do governo. A gestão pública é o planejamento, organização, direção e controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando o bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço (SANTOS, 2014).

Uma organização pode ser privada ou pública, mas com interesses que afetam toda a comunidade. Pode haver uma “gestão pública” em organizações públicas e privadas, embora seja bastante incomum uma preocupação real com a coletividade por parte de entes privados. Um exemplo disso são as Organizações não Governamentais (ONG’s), que embora sejam juridicamente entidades privadas, muitas vezes objetivam o bem público ao cuidarem de animais, do meio ambiente, estimularem atividades artísticas.

A gestão pública é a aplicação das teorias clássicas de administração no gerenciamento das instituições públicas. A atividade administrativa, em sentido amplo, consubstancia-se em gerir bens próprios ou alheios. Em se tratando de bens públicos, a atividade administrativa deve pautar-se nos estritos limites da moralidade administrativa, devendo, o agente público, agir de acordo com os princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, uma vez que é através das atividades desenvolvidas pela Administração Pública que o Estado alcança seus fins, sendo que seus agentes, *in casu* públicos, são os responsáveis pelas decisões governamentais e pela execução dessas decisões (OLIVEIRA, 1996).

Para que tais atividades não desvirtuem as finalidades estatais, a Administração Pública se submete às normas constitucionais e às leis especiais. Diante disso, todo o aparato de normas objetivam um comportamento ético e moral por parte de todos os agentes públicos que servem ao Estado. O reflexo quanto à aplicabilidade efetiva da gestão pública em meio a sociedade local, reflete diretamente na competência do profissional que se empenha para o seu bom funcionamento. Também, no aperfeiçoamento das ações necessárias ao desenvolvimento de programas, fluxos de informação, acompanhamento contábil e orçamentário, política de qualificação de pessoal, contratação de empresas e serviços, bem como busca o aumento da produtividade, melhor aproveitamento de recursos financeiros, humanos, materiais e do tempo.

No tocante a gestão hídrica, algumas competências administrativas dos municípios são disciplinadas segundo a Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, Lei nº 11.445, 2007, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020). A norma afirma que cabe ao município formular a política pública de saneamento, sozinho ou por meio de consórcios públicos, o que inclui a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. Também, diz que ele é o responsável pelo estabelecimento de mecanismos de controle social e a manutenção

de um sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS). Neste aspecto, de acordo com as publicações da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), compõem-se de quatro os componentes do saneamento básico, sendo essas atividades municipais:

- a) o abastecimento de água potável: “...atividades e disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição”;
- b) o esgotamento sanitário: “...atividades e disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, transporte, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no ambiente”;
- c) a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos: “...atividades e disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana”;
- d) a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas: “...atividades e disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes (SNS/MDR, 2021).

Existem atribuições que são delegáveis, sendo que as mesmas referem-se à organização, a regulação, a fiscalização e a prestação destes serviços. A delegação ocorre, obrigatoriamente, por meio de contrato e, nos casos em que há mais de um prestador de serviços, a relação deve ser regulada também por contrato e uma única entidade deverá regular e fiscalizar os serviços. Várias condições determinam a validade dos contratos firmados para delegação de serviços, tais como: a) a existência de plano de saneamento básico; b) a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; c) a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato, dentre outras (FGV/CERI, 2016).

Apesar da abordagem integrada dos diversos serviços de saneamento básico pela legislação, historicamente tanto a organização como a prestação dos mesmos ocorrem de forma fragmentada, sendo um exemplo disso o fato de que existe um interesse maior nos serviços de abastecimento de água, em detrimento do esgotamento sanitário, sendo essas atividades normalmente exercidas pelas companhias estaduais, pelos serviços municipais públicos de água, ou por empresas privadas (contratadas), que deveriam priorizar ambas as ações, especialmente se levarmos em consideração que tratamos de empresas que cumprem *misteres*

públicos. Alguns dados indicam, inclusive, que a titularidade municipal, principalmente, quanto à gestão do esgoto, representa um problema para boa parte dos municípios, principalmente, os menores. Sobre isso, dados indicam que mais de 70% (setenta por cento) dos municípios do Brasil são atendidos por companhias públicas (estaduais ou municipais) de saneamento básico, que trabalham com o serviço de abastecimento de água. Em contrapartida, somente cerca 45% (quarenta e cinco por cento) trabalham com os serviços de esgotamento sanitário (SNIS 2020).

Um fator preponderante para isso é a falta de uma boa governança municipal da água no âmbito territorial do município. E sob este aspecto, a própria gestão pública da água entre os Entes federados ainda é um tema que padece de discussões. A organização da gestão dos recursos hídricos no âmbito municipal, como mencionado alhures, não tem a dominialidade como um de seus pressupostos. Entretanto, embora a Carta Política de 88 denote a competência comum para a proteção do meio ambiente, o combate à poluição dos recursos naturais, assim como os cuidados com a saúde, todas possuem obrigações que são exigidas dos Municípios, sendo que dentre outras nuances, por exemplo, são eles obrigados a desenvolverem ações em sede de políticas públicas que visem a melhoria das condições de saneamento básico, bem como no ofertamento de água em boas condições (potável), para os seus munícipes, o que parecer ser uma “entrega de obrigações”, sem que, para tanto, possa o município efetivamente disciplinar o “bem essencial - água” no sentido de cumprir ditas exigências.

E como reforço ao que suscitado, tome-se por exemplo o fato de que mesmo sendo os municípios os entes político-administrativos de maior descentralização da Federação brasileira, e a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, Lei nº 9.433, 1997), determine em seu artigo 31 que: “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos”, tem-se que na prática esses “órgãos municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos” sequer existem em boa parte dos municípios brasileiros, fato evidenciado nas publicações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA, 2021), no relatório denominado Conjuntura de Recursos Hídricos, demonstrando, pois, que a gestão municipal das águas está longe de possuir a necessária responsabilidade.

A falta da dominialidade do bem natural, por certo, é um dos motes para que a gestão pública municipal dos recursos hídricos seja dissonante, não tenha perspectivas ou planejamentos efetivos em seara municipal. Mas não é só a falta do domínio sobre o recurso essencial o único problema. Temos um outro problema que será agora aduzido.

#### **4. A DESARMONIOSA (IN)GERÊNCIA MUNICIPAL DAS ÁGUAS PELOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS**

Como já explicitado, a Constituição Federal divide entre a União e os Estados o domínio da água da seguinte forma: (a) são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (CF art 20, inciso III); (b) são bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (CF, art. 26, inciso I).

Cediço, pois, que estão bem claras as definições instituídas pelos constituintes no que diz respeito a dominialidade da água, tendo sido opção do legislador maior deixar de fora os municípios. Entretanto, tal preferência, a par de ter sido utilizado o critério da “localização” (começa aqui termina ali) não foi justa para com o Ente Municipal, por uma simples lógica: é nos municípios que vivemos; neles as empresas desenvolvem suas atividades; neles temos a efetivação de nossa existência, nossos sonhos, nossas perspectivas produtivas, enfim, é no município que as coisas acontecem.

Por isso, ao se falar em um bem essencial à vida (ONU, 2010), pode se observar que os comandos constitucionais não foram bem delineados, provocando algumas dicotomias e desencontros políticos, jurídicos e administrativos, com retardos e desvios na gestão da água no Brasil. Em particular, notamos uma exacerbação do conceito de dominialidade da União, e de forma um pouco menor, também dos Estados, situação que certamente não foi imaginada originariamente pelo constituinte, mas que traz prejuízos em face das divergências que surgem para a correta aplicação do que determina a Constituição em relação às competências administrativas.

Um exemplo disso é a já mencionada Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), que veio para regulamentar parcialmente o inciso XIX, do artigo 21, da Constituição da República<sup>3</sup> (BRASIL, 1988). É que através da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, efetivada tendo como fundamentos (art. 1º) que: (a) água é um bem de domínio público; (b) a água é um recurso natural limitado e possui valor econômico; (c) a gestão deve ser proporcionar o uso múltiplo das águas, ser descentralizada e participativa, incluindo-se aí o Poder Público, usuários e comunidades; (d) a bacia hidrográfica é a unidade territorial

---

<sup>3</sup> Art. 21. Compete à União:(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

para planejamento e gestão dos recursos hídricos, criou esse mecanismo para promoção de uma atividade gerencial mais participativa e democrática, mas que na prática se mostra com pouca, ou quase nenhuma, efetividade gerencial, o que resulta em políticas públicas municipais que não possuem a necessária efetividade.

Por conta desse modelo, o gerenciamento local das águas se dá, ou deveria se dar, de uma forma especial através da administração desses espaços hidrográficos, valendo-se, para tal desiderato, dos Comitês de Bacias Hidrográficas (inciso III, do artigo 33, da Lei nº 9.433/97), sendo esses entes integrantes do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos. Devem(riam) ser constituídos e entendidos como um verdadeiro “Parlamento das Águas”, espaços criados para os que utilizam a referida bacia hidrográfica possam promover discussões e deliberações a respeito dos recursos hídricos na bacia existentes.

Possuindo na essência uma função política, bem como também administrativa, deveriam os Comitês se traduzirem no foro para a negociação dos conflitos surgidos em face do uso múltiplo do recurso vital, sendo que por possuírem caráter consultivo e deliberativo, visto que formados por representantes do poder público, usuários de recursos hídricos e da sociedade civil, nada mais democrático do que neles a boa gestão das águas deva imperar.

Infelizmente, o que se vivencia na realidade é que os Comitês por serem estaduais ou federais - conforme o corpo d'água principal da bacia seja de domínio de um Estado ou da União -, inexistindo na legislação brasileira águas municipais, faz com que esse ente federado não participe dos processos decisórios e de gestão de uma forma mais impactante, até porque na grande maioria dos municípios brasileiros os seus Prefeitos sequer participam ativamente do colegiado, **a uma** porque não dimensionam a sua importância; **a duas** porque não existe um preparo técnico para uma efetiva contribuição; **a três** porque na maioria dos casos delegam tal atividade para terceiros que não possuem o necessário comprometimento com o tema; **a quatro** porque os próprios Comitês não são efetivos como deveriam.

Nunca é por demais lembrar que a bacia hidrográfica é um delineamento territorial que se sobrepõe às divisões político-administrativas tradicionais entre municípios, estados, e, porque não dizer, países. Tal formatação da criação dessa nova unidade territorial de gestão já se traduz, *ab initio*, em um potencial gerador de conflitos, de forma especial em um país como o Brasil onde os municípios possuem competências administrativas e políticas, sendo o processo de descentralização, bem como a força municipalista, ambos impulsionados pela Constituição de 1988. Diante disso, por óbvio que um Comitê de Bacias pode ser entendido como vindo na contracorrente do fortalecimento do ente municipal, visto que cria uma instância supra municipal, o que faz gerar um choque de poderes, um extração da força de um governo

local, fazendo com que não raras vezes o Comitê seja visto como um espaço político de disputa entre os participantes, bem como os municípios que dele fazem parte, sendo, então, desconsiderados ou desprestigiados, gerando uma falta de harmonização na gestão da água.

Sobre os problemas para a efetivação dos Comitês de Bacia como o grande partícipe na formulação de políticas públicas voltadas à gestão das águas, a própria Confederação Nacional de Municípios destaca alguns problemas que a gestão compartilhada via Comitês possui, e que merecem uma atenção mais especial de todos(as) (CNM, 2023):

- a) a falta de compreensão, por parte dos atores, dos objetivos e do espaço de poder dos Comitês;
- b) a dificuldade, por parte dos Prefeitos Municipais, de compreender a dimensão territorial da “bacia hidrográfica”, uma vez que a maioria limita o seu interesse, situação até compreensível, ao território de seu município;
- c) técnicos dos governos federal e estaduais, que normalmente os representam, têm dificuldade de compreender o significado políticos da representação, supervalorizando o conhecimento técnico;
- d) as entidades da sociedade civil, habituadas às atividades de denúncias de problemas, têm dificuldade em entender o papel dos Comitês e em partilhar a responsabilidade pelas decisões ali tomadas;
- e) os usuários de recursos hídricos são também reticentes em assumir sua parcela de responsabilidade na gestão.

De acordo com a referida Confederação Nacional dos Municípios (CNM), essas dificuldades se tornam ainda mais evidentes quando se restam analisar a atuação dos Comitês no exercício de suas atribuições, em especial, pela importância quanto à própria discussão visando a aprovação de um plano para uma determinada bacia hidrográfica. Esse instrumento, além de ser um efetivo planejamento para os recursos hídricos, visto definidor de diretrizes para o uso da água na bacia, é - ou deveria ser - o resultado de um claro processo de negociação política, uma vez que suas orientações determinam, entre outras prioridades, a emissão de outorgas de direito de uso da água, a quantidade do recurso natural possível e passível de utilização, de forma individualizada ou coletiva, além dos critérios para a cobrança por esse uso, visto que no Brasil a água é um produto, equivocadamente uma verdadeira mercadoria. De outra banda, os referidos planos também possuem o condão de definir os usos prioritários da água numa bacia, ou seja, se pode dizer que na falta da dominialidade municipal do bem essencial à vida, devem(riam) ser dos Comitês o papel de *locus* de gestão da água, sendo que pelas diversas nuances acima apresentadas, óbvio que estão longe de sê-los.

Tem-se, pois, na necessidade do fortalecimento do papel dos municípios nos Comitês de Bacias Hidrográficas, que o Brasil cumprirá o disposto na Política Nacional de Recursos Hídricos, garantindo as melhores condições para às futuras gerações.

Nunca é por demais se dizer, também, que ao contrário da dominialidade da água, os municípios possuem o poder sobre o uso do solo, o que, também, afeta diretamente a água em

seus territórios, seja em quantidade ou qualidade. Também, e de forma até um tanto quanto contraditória, não se lhes deu o domínio, mas se determinou que cabe a ele - o ente municipal - o poder concedente dos serviços de saneamento, um dos principais usos da água, quer em seu aspecto de entrega do bem essencial (água potável), quer no trato do seu descarte e das múltiplas formas já conhecidas para o seu reúso.

Diante disso, as políticas públicas que orbitam o entorno da água nos municípios, mesmo que se estruturam a partir da organização geográfica de sua ocorrência, o que ocasiona a justificativa para o domínio dos outros entes federados que não os municípios (raros são os casos de rios totalmente municipais do ponto de vista da hidrologia), devem se valer das possibilidades que se colocarem para tal mister. Problemas como escassez de água, a seca, a contaminação dos rios que atravessam as cidades, a construção de barragens, o uso abusivo do bem mineral natural para fins de irrigação, ou de insumo na toada industrial, entre outros, facilmente extrapolam os limites de uma bacia hidrográfica e, conseqüentemente, a configuração dos atores políticos envolvidos devem ter outra formatação. Se os “municípios” não possuem a dominialidade, devem, por ora, apostar sim na modelagem dos Comitês de Bacias, impondo-se verdadeiramente nos colegiados, levando seus reclamos, fazendo com que essa dissonante gestão de águas em seu território venha a ser harmônica, mesmo que outros entes dela participem, mesmo que se sigam lógicas próprias de um recorte territorial que, embora muitas vezes englobem vários outros municípios, visto que dificilmente corresponde a mesma aos limites da bacia hidrográfica pertencente, devem ser instados a boa gestão do insumo.

Por fim, tem-se que a implementação de políticas públicas de gestão de águas, negociadas dentro de uma estrutura com *status* oficial - os Comitês de Bacias Hidrográficas -, já que é essa a alternativa legal brasileira para os Municípios, deve ser sempre incentivada, com vistas à necessária harmonia na gestão das águas, mesmo que se exija, por vezes, o esgotamento dos recursos humanos disponíveis, sendo cediço que a representação nas diversas organizações existentes, em face do municipalismo brasileiro, leva ao fortalecimento de determinados atores, em detrimento dos representantes municipais, diante do fato de que por vezes participam eles de diversas instâncias colegiadas, relegando, infelizmente, algumas delas. Entretanto, com vistas à harmonização da gestão pública das águas, não se pode esvaziar os Comitês de Bacia Hidrográfica local, mesmo que diante de uma conhecida sobrecarga dessas pessoas, sendo esse um importante esforço municipal, que deve se fazer representar em todos os espaços onde as políticas de gestão das águas possam ser produzidas, evitando-se, por consequência, a falta de harmonia que se espera nas ações públicas do trato da questão do líquido essencial à vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente aos desafios que foram apresentados no presente artigo, acredita-se que possa se haver demonstrado que em um futuro próximo, existe sim a necessidade de se promoverem discussões acerca da falha constitucional em não haver se disposto aos 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios brasileiros, o domínio sobre um bem essencial à vida - a água -, que junto com o ar, é um dos 02 (dois) insumos vitais.

Espera-se que se possa contribuir para o início de uma necessária discussão acerca da atual situação da gestão das águas, em plagas brasileiras, de forma especial a se envolverem os diversos atores que são responsáveis por esse jaez, visto que se procurou demonstrar que o modelo atual faz nascer diversas situações conflitantes no procedimento do gerenciamento dos recursos hídricos, especialmente no local onde a vida acontece - o município -, sem que se descure que estamos em um mundo globalizado, transnacional, consciente de suas limitações e necessidades, especialmente em sede dos recursos naturais.

A governança surge então como um esforço coletivo de todos, entes federados, instituições públicas e privadas, com vistas a uma sociedade plural, que hoje é carente de mecanismos de gestão pública efetivos, sendo que ao que parece, mesmo que em um estágio ainda do reconhecimento de sua importância, tem nos Comitês de Bacias Hidrográficas uma alternativa para o “estado atual da arte”, demonstrando-se a possibilidade de fazer com que eles possam na falta do domínio das águas pelos municípios brasileiros, fazer as vezes de foro para a produção de políticas públicas voltadas ao gerenciamento local do insumo vital, que visem salvaguardar os interesses hídricos para as gerações que se avizinham.

Então, como citado no presente estudo, assuntos referentes ao meio ambiente, especialmente a água, que sempre enfrentam certa resistência nos centros de discussões, com obstáculos impostos para o cumprimento de suas agendas, embora mesmo que essas já definidas nos ordenamentos vigentes, *in casu* a PNRH, ainda demandam capacidade de entendimento da classe política acerca da necessidade da harmonização das funções dos referidos colegiados (Comitês), com as ações que se façam necessárias para o cumprimento das metas impostas ao Brasil, aos Estados, e aos Municípios acerca de seus recursos hídricos.

Essas realizações estão longe do modelo ideal que uma possível governança federativa completa poderia pretender alcançar, sendo, então, a busca por mecanismos mais efetivos ser perseguida, posto que devemos compreender que somos extremamente interligados em nosso País, e embora independentes, possuímos nos Comitês de Bacias a possibilidade superar a agenda guiada pelos interesses econômicos, balancear o poder e a influência das matizes

econômicas, que agem de acordo com seus próprios interesses, garantindo a representatividade das diversas partes envolvidas nos debates municipais do sistema hídrico municipal, garantindo, assim, as bases para o surgimento de novas ideias e propostas que diminuam a falta de harmonia existente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caroline Côrrea de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Revista *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, nº 60, 1 nov. 2002. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/3421>. Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 e outubro de 1890**. Promulga o Código Penal (Revogado pelo Decreto nº 11/1891). Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil (Revogado pela Lei nº 10.406/2002). Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Rio de Janeiro-DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 24.463, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm). Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Rio de Janeiro-DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.132%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%201962.&text=Define%20os%20casos%20de%20desapropria%C3%A7%C3%A3o.Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.132%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%201962.&text=Define%20os%20casos%20de%20desapropria%C3%A7%C3%A3o.Art). Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal (Revogado pela Lei nº 12.651/2012). Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm). Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Brasília-DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967**. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/15318.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.318%2C%20DE%2026,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15318.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.318%2C%20DE%2026,Art.) Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**. Brasília-DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília-DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17804.htm). Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2021**. Disponível em: <https://relatorio-conjuntura-ana-2021.webflow.io/>. Acesso em 20 de jul. 2023.

BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). **CNM pede atenção de municípios para Comitês de Bacias Hidrográficas. 2022**. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-pede-atencao-de-municipios-para-comites-de-bacias-hidrograficas>. Acesso em 06 ago. 2023.

BRASIL SENHOR DAS ÁGUAS (Capítulo 7). *In Como cuidar de nossa água*. Coordenação projeto editorial e gráfico BEI Comunicação. Coleção entenda e aprenda, São Paulo: BEI Comunicação, 2003, p. 99-128.

COSTA, Célio Juvenal; CRUBELATI, Ariele Mazoti; LEMES, Amanda Barbosa; MONTAGNOLI, Gilmar Alves. **História do Direito Português no período das Ordenações Reais**. V Congresso Internacional de História. Disponível em <http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>. Acesso em 20 jan. 2023.

DARONCO, Giuliano Crauss. **Evolução histórica da legislação brasileira no tratamento dos recursos hídricos: das primeiras legislações até a Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: [s.n.], 2013, p. 04. Disponível em [https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/155/2138e9424748a787dc20c5aec625a25c\\_49028a51492e0183072f8d38ac42dbc6.pdf\\_](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/155/2138e9424748a787dc20c5aec625a25c_49028a51492e0183072f8d38ac42dbc6.pdf_). Acesso em 30 jan. 2023.

FERNANDES, Cláudio. **Os nomes do Brasil**. Extraído do site História do Mundo. Disponível em <https://www.historiadomundo.com.br/curiosidades/nomes-do-brasil.htm>. Acesso em 20 jan. 2023.

FIGUEIRÓ, Fabiana. **Recursos hídricos transfronteiriços e tutela ambiental: uma análise dos desafios brasileiros no gerenciamento do aquífero Guarani**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul-RS, 138 p., 2014. Disponível em <https://repositorio.uces.br/xmlui/bitstream/handle/11338/830/Dissertacao%20Fabiana%20Figueiro.pdf?sequence=1>. Acesso em 04 mar 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV/CERI. **Efetividade dos Investimentos em Saneamento no Brasil: da disponibilidade dos Recursos Financeiros à Implantação dos Sistemas de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário**. Fundação Getúlio Vargas – FGV / Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura – CERI. Direção: Joice Dutra. 2016. 44p.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 23 jan. 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas**. 10ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução nº 64/292, de 28 de julho de 2010**. Declara a água limpa e segura e o saneamento básico como um direito humano. Disponível em: <http://undocs.org/es/A/RES/64/292>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução nº 66/281, de 28 de junho de 2012**. Declara o dia 20 de março como o Dia Internacional da Felicidade. Disponível em: <http://undocs.org/es/A/RES/66/281>. Acesso em 24 abr. 2023.

VIEGAS, Danielle Heberle (2020). **Território, ditadura e desenvolvimento: perspectivas históricas sobre os programas de regionalização no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 22. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202009pt>. Acesso em 23 jan. 2023.

WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira: Evolução histórica do Direito Ambiental**. Revista Informações Legislativas. Brasília-DF, ano 30, nº 118, abr./jun. 1993, p. 191-206. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176003/000468734.pdf>. Acesso em 05 jan. 2023.