

# A OMISSÃO DO ESTADO NA CRISE HÍDRICA

## STATE'S OMISSION IN WATER CRISIS

Maykoll Douglas Pereira e Souza\*

Natália Torquete Moura\*\*

**Como citar:** SOUZA, Maykoll Douglas Pereira e; MOURA, Natália Torquete. A omissão do Estado na crise hídrica. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 19, n. 30, p. 1-30, ago-dez. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Panorama da atual situação hídrica. 1.1. A crise hídrica em Minas Gerais. 1.2. Consequências da falta de água. 2. Legislação sobre as águas. 2.1. Competência legislativa. 2.2. Competência material. 2.3. Águas no Código Civil. 2.4. Declaração Universal dos Direitos da Água. 2.5. Outras leis sobre águas. 2.6. Política Nacional de Recursos Hídricos. 2.6.1. Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. 2.6.2. Diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos. 2.6.3. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. 2.7. Plano Nacional de Recursos Hídricos. 3. A omissão do Estado na crise hídrica. 3.1. Previsibilidade dos fenômenos hidrológicos. 3.2. A subutilização das leis e planos pelo Poder Público. 3.3. Ausência de participação popular na gestão das águas. 3.4. A omissão do Estado e a falta de planejamento. 4. Responsabilidade civil do Estado na crise hídrica. 4.1. Evolução histórica. 4.2. Responsabilidade civil do Estado no Direito Ambiental. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** A falta de água própria para consumo era vista como um problema futuro, em virtude dos grandes recursos hidrográficos do Brasil. Contudo, devido aos períodos sem chuvas, à poluição dos rios e, principalmente, à omissão do Estado, que não realizou as políticas públicas necessárias para evitar tal problema, a crise hídrica chegou e tem causado danos à natureza e à população. A escassez de água prejudica, além da sobrevivência dos seres vivos, a produção industrial, o que resulta em desemprego e recessão econômica.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 225 que cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Observa-se que a administração pública se omitiu de realizar políticas públicas para evitar que o abastecimento dos reservatórios brasileiros chegasse a níveis tão baixos, descumprindo, pois, seu dever constitucional.

Nesse cenário, tendo havido omissão do Poder Público, o que causou danos à natureza e à população, restam caracterizados os requisitos da responsabilização civil. Cabe analisar as teorias de responsabilidade civil aplicáveis à questão, precipuamente no que diz respeito aos danos ambientais, além de outros aspectos relativos à responsabilidade, como, por exemplo, a possibilidade de se usar alguma excludente de ilicitude.

**Palavras-chave:** Crise hídrica. Omissão do Estado. Responsabilidade Civil.

**ABSTRACT:** *The lack of safe water was seen as a future problem, because of the large water resources in Brazil. However, due to periods without rain, pollution of rivers and especially the State omission which did not carry out public policies necessary to prevent such a problem, the water crisis has come and has caused damage to nature and the public. Water shortages affect, beyond the survival of living beings, industrial output, resulting in unemployment and economic recession.*

*The Brazilian Federal Constitution states in its article 225 that the Government and the community shall have the duty to defend and preserve the ecologically balanced environment. It is observed that the government did not carry out public policies to prevent Brazilian dams to achieve such low levels, disregarding therefore its constitutional duty.*

*In this scenario, government failed, causing damage to both nature and the population fulfilled the requirements to the liability of the State. This article analyzes the liability theories applicable to the issue, primarily with regard to environmental damage, and other aspects of liability, for example, the possibility of alleging any legal excuse.*

---

\* Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Advogado.

\*\* Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogada. Assessora técnico-legislativa na Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais de Minas Gerais (SECCRI). Professora universitária. Pesquisadora do grupo de pesquisa “Efetividade e crise dos direitos fundamentais”

**Keywords:** Water Crisis. Omission of the State. Civil Liability.

## INTRODUÇÃO

A importância da água pode ser constatada nos altos investimentos feitos em pesquisas para encontrar novas fontes deste recurso natural. Um bom exemplo é o fato de o ser humano ter passado anos pesquisando, com altos gastos, para encontrar indícios de água em Marte.

No entanto, a humanidade tem adotado comportamentos contraditórios em relação aos recursos hídricos do mundo. Se por um lado o homem viaja milhões de quilômetros para pesquisar sobre este recurso vital, por outro não cuida efetivamente da água disponível na Terra.

A quantidade de água em relação ao tamanho do planeta Terra já levou à crença de que se tratava de um recurso tão abundante que não seria necessário economizar em seu uso. Contudo, sabe-se que, atualmente, o cenário não é tão positivo quanto já se pensou, já que não existe tanta água disponível para consumo, considerando que apenas 2,5% da água do planeta é doce, sendo que desta parcela somente 0,3% está nos rios e lagos, 0,9% nos demais reservatórios, 29,9% no subsolo e 68,9% está em geleiras e calotas polares e que o consumo só aumenta.

Diante disso, é necessário racionalizar o uso da água, porque não é possível prever quando e se realmente será possível busca-la em outros planetas. Se considerarmos que a quantidade desse recurso não aumenta na Terra, ao contrário da população, será necessário otimizar a utilização da água ou encontrar novas fontes.

A situação é preocupante, pois já existe uma grande parcela da população mundial que não tem acesso à água potável em quantidade e qualidade recomendáveis, situação que tem se agravado em decorrência das mudanças climáticas.

Entretanto, com mais planejamento e investimento, pode-se diminuir sensivelmente o consumo da água. Isso porque existe um grande desperdício no seu uso e distribuição. No Brasil, por exemplo, perde-se quase a metade da água disponibilizada, seja no consumo doméstico, na agricultura ou na indústria, o que ocorre em menor escala em países mais desenvolvidos.

Esse fato pode ocorrer, em parte, pela cultura do país, que, por ser privilegiado em recursos hídricos, se acostumou a gastar sem maiores preocupações. No entanto, apesar de ser algo que também deve mudar, o consumo doméstico não é o maior dos problemas, já que a agricultura e a indústria não só consomem mais como também desperdiçam mais água.

Outros fatores que intensificam o problema da escassez de água são: a alteração no ciclo hidrológico, causada pela destruição da natureza; a poluição, que reduz a possibilidade de utilização; e a falta de planejamento da administração pública, inclusive na produção de energia hidrelétrica, a qual altera o curso e a vazão de rios.

Essas causas devem ser evitadas por todos, mas, sobretudo, pelo Poder Público, que tem o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, nos termos do art. 225 da CRFB (BRASIL, 1988).

Apesar da previsão constitucional e da necessidade de uma gestão eficiente da questão hídrica, por parte do Estado, o que tem ocorrido no Brasil é a omissão da administração pública quanto à solução dos atuais problemas e ausência de um planejamento para evitar crises hídricas no futuro.

Essa omissão decorre de decisões políticas, já que os investimentos para tentar para melhorar a estrutura da distribuição ou mesmo na conscientização e fiscalização, não trazem resultados imediatos, que podem ser vistos imediatamente pela população, o que, numa política que visa apenas a manutenção no poder, não resulta em votos.

Por exemplo, o Governo Federal anunciou a redução do valor das contas de energia elétrica em setembro de 2012, pouco antes da recente crise hídrica. Contudo, passada a eleição presidencial de 2014, foram anunciados sucessivos aumentos na conta de energia elétrica, pois a falta de água faz com que sejam necessárias outras fontes mais onerosas de energia.

Este exemplo demonstra a falta de planejamento do Governo Federal, porque a redução das chuvas não foi um fato isolado e imprevisível, como se verá mais adiante, de modo que a redução e o aumento das tarifas de energia e de água não deve ser usada apenas como manobra política, mas deve se fundamentar em argumentos técnicos.

Não se trata de um artifício utilizado somente por um governo ou partido político. Pode-se observar que vários governos estaduais, dos mais variados partidos, adotam a mesma prática prejudicial à coletividade.

Desta maneira, a atual crise hídrica do país é mais complexa do que parece inicialmente, pois envolve uma sucessão de acontecimentos naturais e de um contexto político, onde o Poder Público se omite e não planeja nem realiza políticas públicas necessárias para evitar os danos ao meio ambiente.

## **1 PANORAMA DA ATUAL SITUAÇÃO HÍDRICA**

A água é fundamental para a existência de toda espécie conhecida de vida e, por isso, é um dos recursos naturais mais importantes do planeta. Possui um papel múltiplo, já que tem funções biológicas e bioquímicas indispensáveis (MILARÉ, 2007, p. 215).

Não é novidade que a água é um recurso finito e que o consumo cresce em ritmo acelerado, de modo que é, cada vez mais, necessário evitar o desperdício. Todavia, nos últimos dois anos, isto deixou de ser algo teórico e distante da realidade. A falta de água chegou, especialmente no Sudeste, região de maior consumo.

O baixo índice pluviométrico é, sim, um dos grandes motivos da crise de escassez hídrica, e pode até parecer ser o mais grave, mas não explica sozinho o que causou a atual situação.

Estados que se acostumaram a ter tranquilidade no abastecimento de água, como Minas Gerais e São Paulo, passaram a ter que diminuir consideravelmente o consumo, devido à grande redução de disponibilidade de água nos reservatórios.

Ainda que tardiamente, a população foi informada acerca desse problema, para que pudesse economizar no uso dos recursos. Contudo, em virtude da demora da divulgação dos dados, a economia de água passou a ser um meio insuficiente, pois são necessárias, ainda, chuvas em abundância para se restabelecer um nível seguro de reserva.

Tal fato aponta, além de um problema de gestão, já que demonstra a dificuldade da Administração Pública em se planejar na elaboração de uma efetiva política pública que possa resolver o problema, a ausência de transparência quanto à tomada de decisão na esfera administrativa.

A Agência Nacional de Águas (ANA) faz o monitoramento hidrometeorológico em grande parte das estações do Brasil. Esse monitoramento possibilita a verificação do volume de chuvas, de evaporação, da vazão, do nível dos reservatórios e outras informações relativas à água.

Com base nos referidos monitoramentos, são feitos estudos e relatórios, que são divulgados em alguns portais oficiais na internet. É certo que é necessário algum esforço, mas é possível encontrar dados importantes sobre a situação hídrica do país.

A situação atual dos reservatórios não é tão preocupante quanto no ano de 2015, quando algumas regiões foram afetadas por médias pluviométricas inferiores às médias históricas. Mas ainda existem locais com o volume baixo.

Conforme relatório da ANA, no dia 09 de outubro de 2015, o armazenamento das bacias do Sistema Interligado Nacional estava em 37,21% do volume útil total.

Não bastasse a porcentagem pequena, o maior problema é que a distribuição não é igualitária. Assim, algumas bacias tinham bons níveis, mas, por outro lado, em outras a situação era crítica, principalmente em São Paulo, Minas Gerais e algumas bacias de Goiás e Bahia.

Em São Paulo, onde a situação foi mais grave, o sistema Cantareira, principal fonte de água da capital paulista, operava, em 10 de outubro de 2015, em 12,8% do volume total; o sistema Guarapiranga em 77,9%; Alto Cotia com 60,1%; Rio Grande em 86,5% e o sistema Rio Claro com 56,7%, todos na mesma data (SABESP, 2015).

Foi um momento difícil, porém em 2014 as condições eram ainda piores. Segundo dados da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), o nível da Cantareira estava em 8,1% em 21/09/2014. No mês seguinte, foi informado pela Sabesp que o reservatório funcionava com 2,9% da capacidade. Foi necessária a utilização da segunda cota da reserva técnica, também conhecida como volume morto, mas o volume total de água continuava diminuindo.

## **1.1 A crise hídrica em Minas Gerais**

Minas Gerais é um Estado com muitas nascentes e rios, que propiciam desenvolvimento agrícola, com a produção de várias culturas; energético, com as

hidrelétricas, e turístico, devido às grandes cachoeiras e aos rios. Essas características trouxeram ao estado o apelido “Caixa d’água do Brasil”.

Contudo, devido à falta de chuvas, e de planejamento, a situação se alterou; a antiga abundância deu lugar à economia e a medidas de urgência. A título de exemplo da falta de chuvas, no mês de outubro de 2015, choveu pouco mais de 50% da média em Belo Horizonte (INMET, 2015).

Segundo a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), os reservatórios do sistema Paraopeba possuíam os seguintes níveis em 10 de outubro de 2015: Rio Manso 34,9%; Serra Azul 9% e Vargem das Flores 23,3%. Isso demonstra a gravidade da situação.

Nesse sentido, há de se observar ainda que, diferentemente do que ocorreu em São Paulo, o volume dos reservatórios do Sistema Paraopeba foi pior em 2015 que em 2014, tendo em vista que as chuvas em Minas Gerais entre os dois anos não foram suficientes para que o reservatório retornasse a um nível seguro para o período de estiagem de 2015.

Tal fato pode ser observado pelas diferenças de níveis dos reservatórios em todos os meses entre 2013 e 2015. Em maio de 2013, mês em que o nível chegou ao máximo do período e começou a diminuir, o sistema estava com 92,7% do volume. Em maio de 2014, o volume era de 65,9% e em maio de 2015, de 39%, o que demonstra uma diminuição acentuada de um ano para o outro (COPASA, 2015).

Outros dados interessantes, e que serão melhores analisados em tópico próprio, são os boletins hidrometeorológicos disponibilizados quinzenalmente pela Diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento e Monitoramento das Águas – DPMA/IGAM, que abordam vários fatores relativos à situação hídrica dos rios mais importantes do estado (IGAM, 2015).

A situação no estado de Minas Gerais foi tão grave que existiram vários relatos de pessoas que passaram dias sem o fornecimento de água. Na cidade de Caeté, por exemplo, o abastecimento ficou pela metade entre setembro e outubro de 2015 (ITATIAIA, 2015).

Ainda conforme a notícia divulgada pela rádio Itatiaia (2015), os moradores de Caeté tiveram que comprar água até para as necessidades essenciais, sendo que alguns deles reclamaram do descaso do SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto) e da Prefeitura, que não forneceram caminhão-pipa, quando solicitado, e ainda cobraram por serviços que não foram prestados.

## **1.2 Consequências da falta de água**

A consequência mais sentida da crise de escassez hídrica é, certamente, no consumo doméstico, pois dificulta a vida das pessoas em todos os sentidos, entre os quais se destacam a alimentação e a higiene. Além disso, torna-se um problema de saúde, já que várias doenças se proliferam em decorrência da falta de medidas de higiene pessoal.

Quanto à alimentação, muitas pessoas compram água engarrafada (a popular “água mineral”) e conseguem superar esta dificuldade. No entanto, em se

tratando de toda a população de determinadas regiões e de longos períodos, tal solução deixa de ser viável, tendo em vista que grande parte da população vive em situação de pobreza e o momento econômico é ruim.

Como já mencionado, os recursos hídricos são dotados de usos múltiplos, podendo ser usados, além do consumo doméstico, para a dessedentação dos animais, diluição do esgoto, produção de energia, transporte e navegação, produção de alimentos, prática de atividades esportivas, lazer, pesca, produção industrial, turismo, aquicultura, mineração, usos estéticos, entre outros.

Dessa forma, todos esses usos da água são prejudicados em situação de escassez, havendo, inclusive, conflitos para se estabelecer preferências em sua utilização.

Por óbvio, a preferência deve ser o consumo humano e animal, como estabelece o art. 1º, III, da Lei n. 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Não obstante, também são relevantes os prejuízos às atividades econômicas e ao desenvolvimento social, porque diminuem a qualidade de vida das pessoas.

Uma consequência inerente à escassez hídrica é o aumento dos preços das contas de energia e de água, bem como de alimentos. O aumento no preço da conta de água e de energia se dá pela escassez e pelo aumento do custo, mas também é uma medida para desestimular o consumo.

## **2 LEGISLAÇÃO SOBRE ÁGUAS**

A água, por ser fonte de vida e formar ecossistemas com seres vivos e não vivos nos mares, lagos e rios, e, com base em sua relevância para toda a sociedade, é protegida por lei.

A Constituição Federal (1988) divide a propriedade das águas do território brasileiro entre a União e os Estados, ficando os municípios sem a propriedade de rios ou lagos (MILARÉ, 2007, p. 220). Vejamos:

Art. 20. São bens da União:

[...]

III - 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, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005\)](#)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial; (BRASIL, 1988).

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; (BRASIL, 1988).

A União possui ainda a competência de “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”, conforme o artigo 21, XIX, da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

## **2.1 Competência legislativa**

A competência legislativa, na Constituição Federal, está prevista em artigos diferentes, o que permite interpretações divergentes. No art. 22, IV, da Constituição Federal (1988), foi atribuída a competência privativa da União para legislar sobre as águas, em geral.

Já o art. 24, VI, do texto constitucional, estabelece a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre o meio ambiente, o que inclui a água. No mesmo sentido, é concorrente a competência para legislar sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente, com base no inciso VIII, do mesmo artigo da CF/1988 (FIORILLO, 2013, p. 334).

Diante disso, a interpretação que parece ser mais adequada é a que se infere do art. 24 (BRASIL, 1988), sendo, portanto, competência da União legislar sobre normas gerais; dos Estados e do Distrito Federal legislar complementarmente e, com fulcro no art. 30, II, da Constituição Federal (1988), do Município legislar suplementarmente (FIORILLO, 2013, p. 334).

## **2.2 Competência material**

O art. 23, VI, da Constituição Federal, a seu turno, determina que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, 1988).

Ressalte-se que, em caso de responsabilização do Estado, deverão ser observadas as regras constitucionais de domínio das águas para se verificar o ente responsável, o qual responderá mesmo que não tenha realizado sua função legislativa (FIORILLO, 2013, p. 335).

## **2.3 Águas no Código Civil**

O Código Civil (Lei n. 10.406/2002 de 10 de janeiro de 2002) trata das águas nos artigos 99, I; 100; 1.288 a 1.296; 1.309 e 1.310, sendo que os arts. 99 e 100 estão no capítulo dos Bens Públicos e os demais se encontram na parte especial, onde há uma seção Das Águas (Seção V, do Capítulo V, do Título III, do Livro III) e existem ainda dispositivos na Seção VII (Direito de construir) (BRASIL, 2002).

A forma com que o Código Civil regula a matéria é alvo de críticas, porque não condiz com o atual entendimento e classificação da água. Isso se dá por

influência de códigos e leis anteriores sobre o atual texto do Código Civil (FIORILLO, 2013, p. 341-344).

Diante disso, é importante ter sempre em consideração os dispositivos constitucionais acerca do assunto, para que não ocorra um tratamento de propriedade ou simples relação entre particulares no que diz respeito às águas.

Segundo Maria Helena Diniz (1999):

Ante o grande valor das águas pelo papel que têm na satisfação das necessidades humanas e no progresso de uma nação, impõe-se a existência de normas idôneas para atender a esses reclamos e solucionar os conflitos que, porventura surgirem. (DINIZ, 1999, p. 224).

Assim, considerando a essencialidade da água, que é constitucionalmente considerada como bem ambiental, tem-se que o seu uso deve atender ao interesse da coletividade, defendendo-a e preservando-a para as futuras gerações, conforme estabelece o art. 225, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

## **2.4 Declaração Universal dos Direitos sobre a água**

A água é um bem tão valioso e essencial para o planeta Terra que, em 22 de março de 1992, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o “Dia Mundial da Água” e foi instituída declaração destinada a todos os indivíduos, com o objetivo de proteger as águas.

A citada declaração da ONU é de extrema relevância, pois busca alcançar toda a população mundial, estabelecendo fundamentos gerais, que já são utilizados até em decisões judiciais.

Os primeiros artigos da Declaração Universal dos Direitos sobre a água demonstram a importância deste recurso e estabelecem que “cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos” (ONU, 1992).

É interessante observar que, nos artigos seguintes, além de tecer comentários sobre a importância da água para as atuais e futuras gerações, o texto faz reiteradas menções à importância de se planejar a gestão da água, o que não está sendo seguido no Brasil, levando-se em consideração a situação hídrica do país, relatada no capítulo anterior.

## **2.5 Outras leis sobre águas**

Além das normas já mencionadas, existem outras leis importantes sobre a água. Frise-se que a interpretação dos dispositivos deve ser feita com base nos princípios constitucionais sobre o meio ambiente e, especificamente, a água.

O Código das águas, criado pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, e modificado pelo Decreto Lei nº 852, de 11 de novembro de 1938, é uma importante norma sobre o assunto que, apesar de ser antiga, ainda está em vigor. Contudo, alguns de seus artigos não foram recepcionados pela atual Constituição.

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como “Novo Código Florestal” – já que revogou a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal – ainda que de forma mais genérica, também tem grande valia na proteção das águas, já que regula a preservação da vegetação no seu entorno. Existe, ainda, o Código da Pesca – Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que regula aspectos relacionados diretamente com a proteção das águas (MILARÉ, 2007, p. 221).

Um recente avanço no que diz respeito à proteção e à gestão das águas, foi a criação, pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Esta lei tem grande relevância na questão da crise hídrica e, por isso merece especial atenção no presente trabalho. Édis Milaré (2007) afirma que a citada norma tem o objetivo de “estabelecer a utilização racional dos recursos hídricos e assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água”.

A Agência Nacional de Águas – ANA – foi instituída pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, alterada pela Medida Provisória nº 2.216-37/2001 e teve por fim executar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

## **2.6 Política Nacional de Recursos Hídricos**

A Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de recursos hídricos, que, conforme o art. 2º, tem como objetivos:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (BRASIL, 1997).

Esta Lei foi, sem dúvida, um grande avanço para a legislação brasileira sobre as águas, pois, além de regulamentar o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, trouxe diretrizes para uma gestão eficiente e integrada para se alcançar os objetivos supracitados.

Por ter trazido ao contexto brasileiro novos conceitos e um modo eficiente, em teoria, de governança acerca dos recursos hídricos, Édis Milaré (2007) classificou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) como um “divisor de águas” na legislação brasileira.

De fato, a Política Nacional de Recursos Hídricos mostra-se cada vez mais importante, tendo em vista que a situação da disponibilidade de recursos hídricos se agravou desde a sua criação, não em decorrência do conteúdo da lei, por óbvio, mas por outros fatores e, até mesmo, pela falta de sua implementação.

Outras características relevantes desta lei são a unificação da legislação sobre a gestão das águas, dando-a alcance nacional, e a participação e diversos atores da sociedade em decisões sobre o assunto, inclusive dos cidadãos, que são encorajados a participar de associações e organizações não governamentais sobre o tema.

### **2.6.1 Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos**

A Lei nº 9.433, de 1997 estabelece, em seu art. 1º (BRASIL, 1997), os fundamentos que servirão de base para a Política Nacional de Recursos Hídricos. Estes fundamentos têm influência constitucional e buscam a valorização da água. São eles:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (BRASIL, 1997).

Vê-se que, assim como a Constituição, o legislador infraconstitucional se preocupou em demonstrar que a água é um bem de domínio público, bem como que a água é um recurso ambiental limitado e possuidor de valor econômico, o que visa estimular a economia e o reuso deste bem.

Quanto à utilização das águas, a Lei nº 9.433, de 1997, estabelece que, em regra, o uso é múltiplo, levando-se em conta todas aquelas possibilidades de uso já vistas. Contudo, em caso de escassez, a preferência é do consumo humano e animal, priorizando-se, destarte, a vida.

Já os dois últimos incisos (V e VI) do art. 1º, da Lei nº 9.433, de 1997, trazem inovações, na medida em que colocam a bacia hidrográfica como unidade territorial para a administração da água, o que, caso implementado com sucesso, facilitará a verificação do balanço hídrico, que é disponibilidade de água em relação à necessidade. Além disso, a lei estipula a descentralização da gestão dos recursos públicos, possibilitando a participação dos usuários e das comunidades junto ao Poder Público (MILARÉ, 2007, p. 476-477).

Não obstante, há de se ter cuidado com a participação da população, da comunidade e de outros atores da sociedade, porque podem existir interesses divergentes em questão e fatores externos, como o econômico, podem exercer influência na tomada de decisões. A gestão técnica, por outro lado, não pode ser totalmente afastada. Trata-se, portanto, de uma mudança importante, mas de árdua conciliação, já que a participação de diversos atores da sociedade trará conflitos de difícil solução.

## **2.6.2 Diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos**

As diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 3º) são metas gerais a serem implantadas por todos os membros da sociedade, especialmente pelos Estados e pela União, sendo que esta deverá se articular com aquela para o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, conforme o art. 4º da Lei nº 9.433, de 1997.

Cabe ressaltar que em todas as diretrizes existe o termo “gestão” ou o termo “planejamento”, o que aponta para uma real necessidade da administração brasileira, como será demonstrado no capítulo seguinte, já que, considerando que o Brasil possui cerca de 14% da água doce disponível no mundo, com planejamento e uma gestão eficiente, o país não estaria na atual situação de escassez.

## **2.6.3 Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos**

Os instrumentos previstos para auxiliar na gestão dos recursos hídricos, segundo o art. 5º da Lei nº 9.433, de 1997, são:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

Tais instrumentos são muito importantes e devem ser utilizados em conjunto na gestão dos recursos hídricos, de acordo com a necessidade. Dentre eles, os Planos de Recursos Hídricos, também conhecidos como Planos Diretores, são os mais relevantes para o presente trabalho, já que são mais específicos em relação ao planejamento do Estado para se evitar a crise hídrica. No entanto, é impossível desassociá-los dos demais, pois são instrumentos que devem existir em conjunto para atingir seus objetivos.

Os Planos de Recursos Hídricos, elaborados para o país, por Estado e por bacia hidrográfica, são planejamentos estratégicos que observam as necessidades imediatas e as futuras, sendo criados com a possibilidade de participação de todos os agentes da sociedade, com o objetivo de solucionar os problemas e determinar formas eficientes de gestão dos recursos hídricos.

Outro ponto fundamental dos Planos de Recursos Hídricos é que eles buscam um planejamento institucionalizado, evitando-se, assim, medidas emergenciais utilizadas casuisticamente. A gestão hídrica deve ser, pois, planejada e seguida para se alcançar um desenvolvimento sustentável, devendo as medidas urgentes serem excepcionais (MILARÉ, 2007, p. 478).

## **2.7 Plano Nacional de Recursos Hídricos**

Em janeiro de 2006, a Agência Nacional das Águas – ANA – mobilizou parte da sociedade para a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Desta forma, permitiu-se a participação de vários setores da sociedade neste importante marco para a gestão das águas no Brasil.

Como visto no tópico anterior, este plano é fruto da participação de diversos agentes que elaboraram orientações para a gestão das águas em todos os âmbitos, com o objetivo de proporcionar a qualidade na utilização da água em suas múltiplas funções.

Este plano foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos em sua resolução de nº 58 e adicionou três diretrizes ao Sistema: a transversalidade, que visa integrar a gestão das águas com outras áreas; o controle social, com maior participação dos cidadãos, principalmente no que diz respeito à educação e ao ensino da cidadania, para que possam participar efetivamente; e o pacto federativo socioambiental (WOLKMER e PIMMEL, 2013).

O Plano Nacional dos Recursos Hídricos é um avanço em relação à Lei n. 9.433, de 1997, porque busca aprimorar a execução da Política Nacional de Recursos Hídricos, com a avaliação contínua da situação das águas e o cumprimento do planejamento feito.

Segundo Paula Modaeli (2011 *apud* WOLKMER e PIMMEL, 2013), o Plano Nacional de Recursos Hídricos busca relacionar as dimensões técnico-científica, sociopolítica, pedagógica educativa e cultural civilizatória.

Nesse sentido, para se alcançar a participação e a integração dos diversos grupos sociais é necessário transparência, por parte do Governo, na divulgação dos dados e programas oficiais e uma transformação cultural. Não basta o ensino técnico e científico acerca do tema, mas é imprescindível a orientação ética e política, de modo que as pessoas compreendam as necessidades ambientais e se interessem por participar da elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento ambiental e a solução de problemas como o do abastecimento.

## **3 A OMISSÃO DO ESTADO NA CRISE HÍDRICA**

A crise de abastecimento de Estados não acostumados, até então, com esse problema (Minas Gerais e São Paulo) é um alerta para todo o Brasil, especialmente para os chefes do Poder Executivo. Aponta-se a falta de chuvas como a culpada pela escassez hídrica. No entanto, existem órgãos e institutos capazes de, além de verificar previsões do tempo em longo prazo, estudar os ciclos hidrológicos e terem uma estimativa de fenômenos como a estiagem prolongada. Diante disso, seria possível ao Poder Público atenuar ou até mesmo evitar as crises de abastecimento.

### **3.1 Previsibilidade dos fenômenos hidrológicos**

Desde o início do século passado, o governo monitora a hidrometeorologia do Brasil, com a instalação de estações pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). Ressalte-se, ainda, as estações da São Paulo *Light and Power*, de 1909, e os registros de chuva feitos pela Mineração Morro Velho, de Nova Lima-MG, 1855, que foram alguns dos primeiros registros no setor privado (ANA, 2007).

Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), a Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas do Serviço Geológico e Mineralógico, inaugurada em 1920, foi a base de outros órgãos da área de hidrometria criados posteriormente e tinha dois focos: o estudo dos fenômenos pluviométricos e dos desníveis hidráulicos.

Em 1930, Getúlio Vargas iniciou uma nova política sobre os recursos hídricos, com o estudo das bacias dos rios Paraná, Parnaíba do Sul e São Francisco. Desta maneira, foi avaliado o potencial hidráulico do Sudeste do Brasil.

Na sequência, foram criados alguns institutos que iniciaram o processo de aprimoramento dos estudos sobre as águas do país, tornando o sistema cada vez mais complexo e eficiente. Entre eles se destacam a Diretoria Geral de Pesquisas Científicas, o Instituto Geológico e Mineralógico do Brasil, a Diretoria Geral de Produção Mineral e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Já em 1960, instituiu-se o Ministério das Minas e Energia (MME), no qual foi incorporado o Departamento Nacional de Produção Mineral. A Divisão de Águas do DNPM mudou-se para Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), que teve papel importante na descentralização dos estudos hidrológicos e na divulgação de dados das bacias hidrográficas (ANA, 2007).

Com o passar dos anos, foram realizados vários estudos para aumentar o conhecimento e a capacidade dos órgãos brasileiros, dentre os quais se destacam os feitos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1970, e a criação do Sistema de Informações Hidrológicas, elaborado com o auxílio do *US Geological Survey – Water Resources Division*, por meio do programa da *USAID-Agency For International Development* (ANA, 2007).

Já em uma fase mais moderna, o “PROJETO HIDROLOGIA”, de 1972, foi criado para elaborar uma série de estudos hidrológicos, reunindo informações com o auxílio de sistemas eletrônicos e implantando um sistema de informações hidrológicas.

Posteriormente, a análise e a divulgação de dados se desenvolveram com a ajuda da Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB), a qual ajudou na criação do Sistema de Informações Hidrometeorológicas (SIH).

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) ficou responsável por executar o Código de Águas e administrar a rede hidrométrica do país, que eram realizadas pelo DNAEE. Em 2000, a Agência Nacional de Águas se tornou responsável pela rede hidrometeorológica nacional, passando, a partir de então, a monitorar todos os aspectos das águas e a divulgá-los em seu banco de dados “Hidro” (ANA, 2007).

Existe, atualmente, uma rede com equipamentos modernos e transmissão quase que em tempo real. Outra mudança relevante é conscientização, ainda que teórica, da necessidade de conhecer e administrar o potencial hídrico do país. Essas informações

são importantes para o setor privado e para o setor público, que, por meio desses dados, deveria fazer o planejamento necessário.

A Agência Nacional de Águas tem a responsabilidade pela divulgação dos dados obtidos em seus estudos e, para isso, possui o Sistema de Informações Hidrológicas Hidroweb, além de outros meios na internet e por telefone, nos quais toda a população pode ter acesso aos dados e aos programas realizados pelo Poder Público (ANA, 2007).

Desta maneira, o país possui uma estruturada e organizada rede de estudos sobre os recursos hídricos, sendo que este sistema de informações obtém e divulga os dados de todo o Brasil em tempo real. Não há que se falar, portanto, que não é possível prever fenômenos da natureza, tendo em vista todo o monitoramento acerca da evolução da necessidade de água e da modificação climática realizado no país há décadas.

Alguns desses estudos vêm apontando uma diminuição da média de precipitação ao longo dos anos, sendo que esta queda apenas se intensificou em grande parte do país de 2012 em diante, o que, somado à falta de planejamento, ocasionou a crise de fornecimento hídrico.

Em Minas Gerais, os relatórios do Instituto Mineiro de Gestão das águas (IGAM) alertam que a média das chuvas vem diminuindo nos últimos 36 anos em praticamente todo o estado, sendo que, dos últimos 10 anos, apenas em um choveu acima do normal na bacia do Rio Paranaíba, situação que não é muito melhor nas outras bacias (ANA, 2015).

Desta maneira, é possível ao Estado prever as alterações futuras, ainda que aproximadas, sobre o volume de precipitação e de outras informações sobre as águas. Logo, não é razoável à administração pública culpar os fenômenos da natureza, neste caso a estiagem, como responsáveis pela crise de escassez hídrica, já que o Poder Público conta com uma extensa rede de dados, a qual possui informações como a de que a média de chuvas tem diminuído, ao contrário do consumo de água.

### **3.2 A subutilização das leis e planos pelo Poder Público**

Como já visto nos capítulos anteriores, existem diversas Leis no ordenamento brasileiro que versam sobre a água, especialmente sobre a proteção deste recurso ambiental. Destaca-se, nesse sentido, a Lei Federal nº 9.433, de 1997, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos. Não se pode olvidar, ainda, dos dispositivos constitucionais e do posicionamento da Organização das Nações Unidas acerca do tema, que dão tratamento especial à água, reconhecendo-a como Direito Humano.

Não obstante, princípios constitucionais gerais, como o da dignidade da pessoa humana, também devem ser considerados pelo Poder Público na administração e no fornecimento de água, tendo em vista que este bem ambiental é de primeira necessidade para a sobrevivência das pessoas, de modo que a sua falta traz inúmeros prejuízos à sociedade.

Desta maneira, cabe ao Estado cumprir a legislação pátria sobre a água, especialmente o que determina a Constituição, que estabelece que o Poder Público e a

sociedade devem defender e preservar o meio ambiente, além de outras leis mais específicas que, caso cumpridas a contento, fariam com que a situação da disponibilidade hídrica fosse outra.

Além disso, a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece objetivos (e oferece instrumentos) que não estão nem perto de serem alcançados, tais como, a) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; b) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e c) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (BRASIL, 1997).

Pode-se observar, pela quantidade de desperdício que existe no Brasil, que as políticas públicas são insuficientes para se atingir este objetivo. Na agricultura, que é o setor que mais consome água no país, com 62% do total, a perda é de aproximadamente 50%. Perde-se, ainda, entre 40 e 50% da água destinada à indústria, sem contar o desperdício no consumo doméstico, que é um dos poucos no qual se veem algumas ações no sentido de tentar diminuir o consumo, mas ainda de forma tímida e em casos emergenciais.

O país apresenta altos índices de desperdício, ainda mais se comparado a países desenvolvidos, o que aponta a uma falta de investimentos e à ineficiência na gestão deste recurso.

Em vários municípios do Brasil, metade da água tratada perde-se em sua distribuição até o consumidor, seja por ligações clandestinas ou por vazamentos. Outro fator que diminui o fornecimento de água é a sua contaminação, que, na maioria das vezes, se dá por esgoto descartado nas bacias hidrográficas, agrotóxicos ou descarte de lixo.

Todos esses exemplos de perdas indevidas de água tratada poderiam ser reduzidos com políticas públicas adequadas, como a troca da rede hidráulica, manutenção adequada, fiscalização dos chamados “gatos”, que são as ligações clandestinas, entre outras medidas que o Poder Público não adota, ao que parece, por não compensar financeiramente, já que a perda era considerada inferior aos gastos com a troca das redes de água e esgoto.

No entanto, deve-se levar em consideração não somente o valor econômico, mas também o valor social, já que existem preceitos legais, inclusive constitucionais, que determinam a necessidade de se garantir o fornecimento de água às pessoas das atuais e futuras gerações. Assim, espera-se que, com a presente situação hídrica, os atuais e os próximos governos se atentem não somente em encontrar novas fontes ou espaços maiores para armazenar água, mas também para o desperdício e o consumo ilegal que acontece deliberadamente.

Ocorre, portanto, o descumprimento de dispositivos legais, tendo em vista que o Poder Público não realiza as medidas necessárias para se alcançar o fornecimento de água suficiente e em qualidade para a população, além de não cumprir com o estabelecido na Política Nacional de Recursos Hídricos e nos Planos de Recursos Hídricos.

### **3.3 Ausência de participação popular na gestão das águas**

No Brasil, a gestão ambiental, termo que indica uma administração racional e científica do meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 285), deve ser feita pelo Poder Público e pela coletividade, conforme o art. 225, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Quanto aos recursos hídricos, a participação popular é reforçada pela Lei nº 9.433, de 1997, que tem como um de seus fundamentos a gestão descentralizada e participativa.

A participação popular na gestão dos recursos hídricos é fundamental para aproximar as decisões às reais necessidades da população, que, por estar participando da administração, poderá defender seus interesses diretos, buscando alcançar o bem comum de sua região e de toda coletividade.

Para que esse modelo de gestão funcione, é necessário sintonia entre os atores responsáveis pela administração hídrica, que são o Poder Público e a sociedade, por meio das organizações da sociedade civil. Assim, quanto mais coesos estiverem esses agentes, maiores são as chances de uma gestão eficiente.

A gestão ambiental tem como base o planejamento, que, segundo Édis Milaré (2007, p. 286) “é um processo retroalimentado e progressivo que se renova sempre, mantém mobilizados os atores e leva os participantes a alcançarem os seus intentos”. Esse processo envolve uma série de procedimentos como a análise da situação, propostas de ações, modificações de planos, entre outros.

Por outro lado, não se vê na prática a efetiva participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos, muitas vezes por falta de oportunidades, sendo que os interesses econômicos se sobrepõem aos interesses comuns, principalmente quanto à outorga e à cobrança do uso dos recursos hídricos, ambas previstas na Política Nacional de Recursos Hídricos.

A outorga do direito de uso da água é um instrumento no qual a Administração Pública autoriza, sob pagamento e o cumprimento de outros requisitos, a utilização da água para outros fins diferentes do consumo doméstico. Há, neste instrumento, o pagamento para que o Poder Público possa auferir recursos e investi-los na preservação e manutenção da água.

O instrumento da outorga foi inserido na legislação brasileira pelo Código de Águas e é regulado atualmente pelo art. 5º da Lei nº 9.433, de 1997. Trata-se de um instrumento muito importante, pois busca controlar a quantidade e a qualidade do uso da água pelos particulares.

Vista a importância da outorga do uso dos recursos hídricos, tem-se que deve haver um controle rígido em sua concessão, já que a outorga indiscriminada poderia ser prejudicial ao fornecimento público de água. Cabe, pois, à Agência Nacional de Águas (ANA) conceder a outorga em relação às águas pertencentes à União, devendo ser criteriosa para garantir o uso múltiplo das águas.

No entanto, como atinge diretamente o interesse do usuário, deveria haver uma participação efetiva da sociedade em todos os momentos da outorga, tendo em vista que toda a coletividade deve participar da racionalização e da preservação dos

recursos hídricos. Além disso, a população da região da eventual outorga tem o conhecimento prático sobre a situação do fornecimento de água local, que poderá ser prejudicado no caso de outorgas inadequadas.

A participação popular é estabelecida no art. 13 da Lei nº 9.433, de 1997, que determina que as outorgas estão condicionadas às prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos, que, por sua vez, têm participação popular em sua elaboração. Entretanto, ainda que se alegue que há a participação indireta da sociedade na concessão das outorgas, já que estas estão vinculadas aos planos elaborados com participação popular, essa afirmação não se sustenta, porque a ANA, em muitos casos, não fundamenta os atos de outorga que concede, deixando, inclusive, de indicar o Plano ao qual elas se referem.

Nesse sentido, o Poder Público, além de não fornecer meios para que a sociedade participe diretamente do processo de outorga do uso dos recursos hídricos, não cumpre totalmente com o estabelecido nos Planos de Recursos Hídricos, concedendo um elevado número de outorgas sem a fundamentação necessária.

Outro instrumento previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos é o da Cobrança pelo Uso da água, que, conforme o art. 19 da Lei nº 9.433, de 1997, tem como objetivos a) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; b) incentivar a racionalização do uso da água; e c) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Existem, ainda, os objetivos acrescentados pela Resolução do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos nº 48, de 21, de março de 2005, que estão previstos nos incisos IV e V do art. 2º da referida resolução:

IV - estimular o investimento em despoluição, reuso, proteção e conservação, bem como a utilização de tecnologias limpas e poupadoras dos recursos hídricos, de acordo com o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; e,

V - induzir e estimular a conservação, o manejo integrado, a proteção e a recuperação dos recursos hídricos, com ênfase para as áreas inundáveis e de recarga dos aquíferos, mananciais e matas ciliares, por meio de compensações e incentivos aos usuários. (CONSELHO NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS, 2005).

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é fundamental para se alcançar estes objetivos e ajuda a evitar o desperdício no consumo da água, pois relaciona o Direito à Economia, de modo que a sociedade tende a consumir menos em virtude dos valores cobrados. Relaciona-se com o instrumento da Outorga, já a água concedida por meio de outorga também sofrerá cobrança (RAMOS, 2015, p. 14).

Considerando que a cobrança envolve aspectos diretamente relacionados com a crise hídrica, como o desperdício, a economia, o investimento, entre outros, é igualmente necessária a participação da sociedade na utilização deste instrumento, sendo que a cobrança também está vinculada aos Planos de Recursos Hídricos.

A arrecadação obtida com a cobrança pelo uso da água, segundo o art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, deverá ser aplicada prioritariamente na bacia hidrográfica em que for gerada. Uma crítica que se faz a este dispositivo é que a quantia arrecadada deveria ser aplicada integralmente na bacia em que foi gerada (RAMOS, 2015, p. 15), não prioritariamente como diz a lei, pois abre possibilidade de utilização para outros fins.

Nesse sentido, critica Christian Guy Caubet (*apud* RAMOS, 2015):

Postular o valor econômico da água, sem o mínimo debate prévio, permite engendrar uma nova frente de acumulação de capital mesmo que, eventualmente, não ofereça garantia alguma de enfrentar os desafios enunciados uma geração atrás pela Lei nº 6.938/81. Incentivar a racionalização do uso da água certamente não passa pelo fato de institucionalizar a cobrança como primeira ação operacional, sem que existam outras ações, no mínimo compatíveis e combinadas, de políticas públicas tão essenciais como: institucionalização de processos adequados de educação ambiental e de formação ou reforma de hábitos sociais (...), discussão democrática de valores essenciais de nossa sociedade (...) e criação de uma ação ou de uma polícia administrativa eficientes nas modalidades de dissuasão, fiscalização e repressão efetiva (CAUBET, 2004, p. 165-168).

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é, portanto, de extrema relevância para a valorização da água e deve ser utilizada para estimular o uso consciente e para a arrecadação de recursos que serão investidos no financiamento de programas determinados nos planos de recursos hídricos. Das duas formas, ajuda-se no fornecimento de água em quantidade adequada, evitando-se assim crises de abastecimento, já que diminui o desperdício e água e se obtém recursos para executar as obras e os programas do planejamento feito.

Contudo, observa-se que a cobrança de água não é utilizada com eficiência pelo Poder Público brasileiro, haja vista que a variação de preços costuma acontecer depois de iniciadas as situações críticas. Na recente crise de abastecimento, por exemplo, os aumentos se deram após o agravamento da situação, quando os reservatórios já estavam em níveis baixíssimos, o que demonstra a falta de planejamento do Estado, que deveria valer-se desse recurso também como forma de evitar a falta de água, não somente como uma medida emergencial em caso de crise.

Isto poderia ser feito com a cobrança de tarifas diferenciadas, como já é feita em alguns casos, porém de maneira mais constante, com descontos progressivos para pessoas que reduzirem o consumo durante todo o ano, ajudando, com isso, na mudança de hábitos sociais.

Desta maneira, tanto o instrumento da outorga quanto o da cobrança devem ser utilizados dentro de um planejamento e com participação da sociedade, privilegiando, assim, os interesses sociais. Ademais, ambos são instrumentos que devem ser utilizados dentro de uma gestão organizada e institucional, com outras medidas complementares, como a educação e as obras preventivas. Em todo caso, o Poder Público deve se manter transparente, informando com clareza sobre os recursos e os

planos adotados, e permitir uma maior participação popular nas tomadas de decisões, principalmente em âmbito local.

### **3.4 A omissão do Estado e a falta de planejamento**

A água, por ser um bem de domínio público, deve ser gerida pela Administração Pública com a participação popular, como já relatado. Contudo, o Poder Público tem se mostrado omissos em relação à administração dos recursos hídricos, principalmente na região Sudeste.

Além de restringir a participação da sociedade, os governos, especialmente no âmbito federal e estadual, não têm conseguido evitar e superar a crise de abastecimento hídrico, que, como visto anteriormente, é de previsão possível e acessível à administração pública.

A omissão do Estado é evidente se levarmos em consideração que a região Sudeste contava com tranquilidade no abastecimento de água há alguns anos, mas a situação mudou drasticamente. Mesmo com as previsões e alertas de redução acentuada das chuvas, pouco foi feito para se evitar o atual cenário.

O Poder Público até tenta tomar algumas medidas para amenizar o problema, como a construção de algumas barragens e a transposição de rios, entretanto, a falta de planejamento e de uma gestão integrada entre todos os órgãos da administração as tornam insuficientes. Ademais, trata-se de medidas com resultados em longo prazo e com altos investimentos.

A diminuição da perda de água tratada é um dos pontos em que o Estado tem sido omissos e que certamente poderia amenizar a crise de escassez hídrica. Nesse sentido, poderia ser economizado cerca de 30% da água que é tratada e colocada à disposição para consumo. Entretanto, não se vê a troca de redes de águas antigas, que possuem vazamentos, nem políticas efetivas na redução de desperdício no setor de agricultura, que é o grande consumidor de água do país. Assim, o incentivo a novas tecnologias para a irrigação poderia economizar uma grande quantidade de água.

Outras medidas importantes que deveriam ser tomadas, mas também ficam em segundo plano devido à falta de planejamento estatal, são: a reeducação da população sobre o uso consciente e sustentável, que deveria ser mais divulgado e ensinado nas escolas; o tratamento de água e sua reutilização; os incentivos com descontos para pessoas que diminuam o consumo; o uso e a ocupação adequada do solo, bem como outros meios de proteção ao meio ambiente e ao ciclo hidrológico, no qual se destaca a fiscalização e a punição dos agentes causadores de poluição.

Em relação à poluição, esta compromete gravemente o fornecimento de água de boa qualidade no Brasil. Os principais causadores da poluição dos recursos hídricos são o esgoto que é descarregado sem tratamento nas bacias hidrográficas e os restos industriais. Desta maneira, o Poder Público não pode se omitir, devendo fiscalizar e punir gravemente os grandes poluidores das águas, bem como realizar obras e melhoramentos que evitem a descarga de esgoto doméstico na natureza.

Segundo o Jornal Folha de São Paulo, caso as medidas – bônus na conta de água para quem economizar, cobrança de taxas para quem aumenta o consumo e

redução da pressão – tivessem sido utilizadas em São Paulo (que é o Estado que teve a situação mais crítica, muito por culpa da omissão de seu Governo) desde o início de 2014, a região metropolitana de São Paulo poderia ter 51% a mais de recursos hídricos nos reservatórios (CÉZAR, 2015).

Os governos estaduais são responsáveis por grande parte dessas omissões e da falta de planejamento no que diz respeito à gestão das águas. Não obstante, o Governo Federal também contribuiu para esse processo que resultou na crise de abastecimento.

Isto porque a Política Nacional de Recursos Hídricos é de coordenação do Governo Federal. Segundo Guilherme Dantas (2015 *apud* SHALOM 2015), “a esfera federal é tão corresponsável pela crise quanto à [sic] estadual. Por mais que os governos dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro tenham se omitido, a Política Nacional de Águas é coordenada pelo Governo Federal”.

Diante disso, o Governo Federal se omite ao não estabelecer diretrizes claras e capazes de superar a crise. Além disso, a ANA permitiu, segundo matéria divulgada no Portal IG (2015), aumentos nas vazões acima da Curva de Aversão a Risco (CAR), que é uma tabela usada para a prevenção de crises hídricas, equilibrando a saída de água com o volume de chuvas (SHALOM, 2015).

Nesse sentido, o depoimento do engenheiro e sanitarista José Roberto Kachel, que foi funcionário da Sabesp, também divulgado pelo Portal IG (2015):

A ANA não tem como se eximir da responsabilidade. Ela é a responsável pelo gerenciamento. Quando, por exemplo, a Sabesp fez o pedido para usar a segunda cota do volume morto [em outubro], a empresa justificou o pedido apresentando cenários irrealistas. E a ANA foi conivente porque não exigiu da estatal a apresentação de um cenário realista, que não estivesse atrelado à certeza de chuvas (KACHEL, 2015).

A Administração Pública é, portanto, omissa em diversos sentidos, sendo o principal problema, ao que parece, a falta de planejamento na gestão dos recursos hídricos, deixando de oferecer diretrizes a serem seguidas pelos governos estaduais e fiscalizá-los no cumprimento dessas políticas públicas. Por outro lado, os governos estaduais são tão omissos quanto, pois administram mal as águas sob seu domínio e são responsáveis diretos pela escassez hídrica.

Por fim, vale ressaltar que o Poder Público não pode utilizar, como escusa para a sua omissão, o momento econômico ou a falta de recursos. Em primeiro lugar, porque é notória a série de notícias que envolvem o desvio de bilhões de reais dos cofres públicos, sendo que demorou anos para que a Administração Pública desse falta de tais recursos.

Desta forma, se os citados valores saíram dos cofres públicos e os prejuízos não foram imediatamente percebidos, isto é um indício de que se trata de valores irrisórios perto dos recursos do país. Contudo, sabe-se que a situação não é tão fácil assim e que a falta de percepção da saída desses recursos envolve outros interesses que não cabem ser discutidos no presente trabalho.

Com isso, a alegação de falta de recursos também não prospera na medida em que muitas das omissões do Estado não envolvem altos investimentos, mas, sim, mais planejamento, fiscalização e participação de todos os atores da sociedade, medidas que, em muitos casos, sairiam mais baratas que outras tomadas e com resultados futuros e incertos, como a transposição de rios.

#### **4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CRISE HÍDRICA**

Antes de entrar na questão específica da responsabilização do Estado na crise hídrica, importante conceituar e tecer algumas considerações acerca da responsabilidade civil do Estado em geral, para, mais adiante, abordar sua aplicação no Direito ambiental, especialmente na crise hídrica.

A responsabilidade civil do Estado é também conhecida como responsabilidade extracontratual, isso porque a responsabilidade contratual é regida por princípios próprios, no tema contratos administrativos, que não será objeto do presente trabalho.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua assim a responsabilidade civil do Estado:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos (MELLO, 2014, p. 1011).

Já Maria Silvia Di Pietro traz o seguinte conceito:

Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos (DI PIETRO, 2012, p. 698).

Desta maneira, tem-se que a responsabilidade, no direito administrativo, decorre de atos do Estado, sejam eles lícitos ou ilícitos, que causem danos jurídicos ao administrado, sendo que, no caso de conduta lícita, é necessário demonstrar que o dano é anormal e específico.

O Estado é regido por alguns princípios que permitem que ele exerça sua função de organizar e controlar a sociedade, como a supremacia do interesse público sobre o privado e o da autotutela. Ademais, o Estado tem o monopólio do uso da força, da coercibilidade, por meio do poder de polícia. Entretanto, tais prerrogativas são limitadas, para se evitar que o interesse público seja desvirtuado.

Diante disso, a Responsabilidade do Estado é regida por princípios próprios, tendo em vista a sua posição em relação aos administrados, na qual a

Administração Pública se vale de sua supremacia para tomar decisões, que podem causar danos a toda coletividade.

Além disso, os particulares não têm meios suficientes para se defenderem de eventuais atos lesivos da administração pública. Desta forma, para evitar maiores prejuízos à população, a responsabilidade estatal é regida de forma diferente da responsabilidade civil dos particulares.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello aduz:

Seja porque os deveres públicos do Estado o colocam permanentemente na posição de obrigado a prestações multifárias das quais não se pode furtar, pena de ofender o Direito ou omitir-se em sua missão própria, seja porque dispõe do uso normal de força, seja porque seu contato onímodo e constante com os administrados lhe propicia acarretar prejuízos em escala macroscópica, o certo é que a responsabilidade estatal por danos há de possuir fisionomia própria, que reflita a singularidade de sua posição jurídica. Sem isto, o acobertamento dos particulares contra os riscos da ação pública seria irrisório e por inteiro insuficiente para resguardo de seus interesses e bens jurídicos (MELLO, 2014, p. 1015).

#### **4.1 Evolução histórica**

A responsabilidade do Estado evoluiu com o decorrer do tempo, sendo que as teorias que tratam do assunto surgiram conforme o cenário histórico e político de cada período. Nesse sentido, importante papel teve o direito francês. Esclarece-se, ainda, que existem várias diferenças terminológicas entre os diversos autores.

Nos primórdios do Direito Público, em meados do século XIX, prevaleceu a teoria da irresponsabilidade do Estado. Segundo esta teoria, o Estado não tinha responsabilidade pelas ações de seus agentes. Isso se deu em virtude das condições políticas da Época, já que o Estado Liberal se afastava das relações entre particulares, limitando a sua atuação.

No entanto, a irresponsabilidade do Estado não preponderou por muito tempo, porquanto a ideia de intangibilidade do Estado, que não era considerado passível de causar danos e ser responsabilizado, foi trocada pelo Estado de Direito, devendo ser, a partir de então, atribuídos os direitos e deveres das pessoas jurídicas ao Estado.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

A doutrina da irresponsabilidade do Estado está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947, e pelo *Federal Tort Claims Act*, de 1946. Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes (MEIRELLES, 2014, p. 738).

Com o fim da irresponsabilidade do Estado, ainda no século XIX, passou-se a admitir a responsabilidade do Estado, adotando-se os princípios civilistas, com base na ideia de culpa.

Na teoria civilista da culpa, diferenciavam-se, para o fim de responsabilização, os atos de império e os atos de gestão. Os de império eram praticados pela Administração Pública com as prerrogativas do Estado, com base em seu poder soberano. Já os atos de gestão se aproximavam dos atos realizados entre particulares, do Direito Privado.

Ocorria essa diferenciação para separar os atos da pessoa do Rei (insuscetível de erro), que praticava os atos de império, dos atos do Estado por meio de seus agentes, atos de gestão, sendo que os primeiros não resultavam na responsabilização do Estado, com base na máxima “*The king can do no wrong*”, e nos segundos, por sua vez, era aceita a responsabilidade do Estado desde que demonstrada a culpa.

Contudo, na prática, era difícil distinguir quais eram os atos de gestão e quais eram de império, o que causou revolta da população. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

Essa forma de atenuação da antiga teoria da irresponsabilidade do Estado provocou grande inconformismo entre as vítimas de atos estatais, porque na prática nem sempre era fácil distinguir se o ato era de império ou de gestão. Ao mesmo tempo, a jurisprudência procurava distinguir, de um lado, as faltas do agente atreladas à função pública e, de outro, as faltas dissociadas de sua atividade. Logicamente, tais critérios tinham mesmo que proporcionar um sem-número de dúvidas e confusões” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 555).

A ideia de separação de atos de império e atos de gestão foi superada, acabando com esse cenário de insegurança. Surgiu, pois, um novo estágio na responsabilização do Estado, qual seja, o da culpa administrativa.

Na culpa administrativa, também conhecida como culpa anônima ou falta do serviço, conforme a clássica doutrina de Paul Duez, a vítima do dano precisava apenas demonstrar o mau funcionamento do serviço, não sendo necessário identificar o agente causador do dano.

Existem três maneiras de ocorrência da falta do serviço e Maria Silvia Di Pietro explica assim:

Essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário (DI PIETRO, 2012, p. 701).

Observa-se que em todos os casos era necessário mostrar que o Estado agiu com culpa. Assim, cabia ao lesado o ônus da prova da culpa.

Seguindo esse processo evolutivo, mas sem abandonar totalmente a teoria anterior, o Conselho de Estado francês utilizou a responsabilidade objetiva, baseada na teoria do risco.

Em sua ilustre lição, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua:

Responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Para configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano (MELLO, 2014, p. 1024).

Desta maneira, beneficiou-se o administrado lesado, já que não se faz mais necessária a demonstração de qualquer falta ou culpa no serviço. Por isso, também é conhecida como teoria do risco, pois parte do pressuposto que a administração pública traz consigo o risco, de modo que responde pelos danos causados em qualquer hipótese.

Ressalte-se, por fim, que alguns autores, como Hely Lopes Meirelles (2014), distinguem duas modalidades de responsabilidade objetiva, ou teoria do risco, são elas a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

Ambas as teorias dizem respeito à obrigação do Estado de indenizar o lesado pelo simples fato de tê-lo causado dano. O que as difere é o fato de que na teoria do risco administrativo são admitidas as excludentes de responsabilidade do Estado (culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior) e na teoria do risco integral essas excludentes não são cabíveis.

Entretanto, outra parte dos teóricos não faz essa diferenciação, já que as considera como expressões correspondentes. Alguns ainda costumam criticar essas diferenças terminológicas, como é o caso de Maria Silvia Di Pietro:

Portanto, não é demais repetir que as divergências são mais terminológicas, quanto à maneira de designar as teorias, do que de fundo. Todos parecem concordar em que se trata de responsabilidade objetiva, que implica averiguar se o dano teve como causa o funcionamento de um serviço público, sem interessar se foi regular ou não. Todos também parecem concordar em que algumas circunstâncias excluem ou diminuem a responsabilidade do Estado (DI PIETRO, 2012, p. 702).

## **4.2 Responsabilidade civil do Estado no Direito Ambiental**

No Direito ambiental brasileiro, todo dano ao meio ambiente causado por atividade econômica que seja suscetível de causar poluição, por comissão ou omissão, pode ensejar a reparação econômica. Existe a reparação, que visa recompor o bem lesionado, e o ressarcimento, que busca indenizar a vítima no caso de bens irrecuperáveis. Existe, ainda, a reparação pelos danos morais relativos às questões ambientais.

Em regra, adota-se, tanto no direito ambiental quanto no administrativo, a teoria objetiva, na qual não é necessária a demonstração de culpa, assim, o causador do dano ao meio ambiente responde independente de ter agido com culpa. Na teoria objetiva, é suficiente a existência do dano e do nexo causal, diferentemente da teoria subjetiva, na qual também é necessária a comprovação de culpa do agente.

Ainda nesse sentido, aplica-se, no Direito Ambiental, a teoria do risco integral, em que o Estado, assim como as empresas, assume os riscos inerentes à sua atividade, respondendo objetivamente pelos danos causados a terceiros e ao meio

ambiente. Frise-se que a responsabilidade objetiva, em decorrência do risco integral, é muito importante na proteção ao meio ambiente.

O Estado responde objetivamente, destarte, pelos danos ambientais causados, inclusive nos casos de omissão. O Poder Público também responde por omissão na fiscalização ou pela concessão irregular do licenciamento ambiental.

Esta responsabilidade tem relevante papel na proteção ao meio ambiente, já que o Estado, como já relatado, tem sido omissor em muitos casos de Outorga de Uso de Água, além de ser omissor na fiscalização dos agentes poluidores dos recursos hídricos, podendo, por conseguinte, ser responsabilizado por estas omissões, desde que comprovado o dano e o nexo causal entre o prejuízo e a omissão do Poder Público.

Neste caso, não interessa qual foi o agente público causador do dano, já que o Estado não possui a prerrogativa de se valer de excludentes como a culpa exclusiva de terceiro ou qualquer outra, em decorrência da teoria do Risco Integral que é aplicada. Cabe ressaltar que o Estado pode, eventualmente, ajuizar ação regressiva contra o agente público, o que não afasta a responsabilidade do Poder Público diante do particular.

Como visto no capítulo anterior, o Poder Público tem sido omissor de diversas maneiras, sendo que é responsável direto pela escassez hídrica do país. Diante disso, cabe ao Ministério Público dos Estados e da União analisar e propor as ações de responsabilidade civil e criminal, de acordo com a legislação própria, contra os agentes públicos pelos danos ambientais causados, como forma de inibir que essas situações continuem a acontecer.

Não obstante, outra responsabilização a ser verificada no caso da crise de fornecimento hídrico é em relação aos danos causados aos particulares, que, por culpa do Estado, têm sofrido com a falta de água para as necessidades básicas.

Não se trata, neste caso específico, de dano ambiental, devendo ser analisado também conforme as regras do Direito Administrativo (usando tanto a teoria do Risco Integral quanto a do Risco Administrativo). Outro fator a ser observado é que a responsabilização, e a consequente condenação ao pagamento de indenização para o particular, dependeria, neste caso, da comprovação de um dano anormal e específico, o que na prática é bem difícil, já que a falta de água, geralmente, se dá para toda uma região, tornando o dano geral.

No entanto, em casos concretos que o particular consiga provar a ocorrência deste dano anormal e específico, como, por exemplo, a morte de uma pessoa em decorrência da falta de água que impossibilitou a realização de um tratamento médico específico, e o nexo causal entre a omissão do Estado e a falta de água, é possível uma tentativa judicial de responsabilização civil do Estado.

Ressalte-se que se trata de uma hipótese que poderia ser averiguada pelo judiciário, tendo em vista que ainda não se verificam notícias de situações semelhantes nos Tribunais pátrios. Contudo, independente da teoria que se adote neste caso, risco integral ou risco administrativo, parece ser uma tentativa razoável, já que o Poder Público não pode se eximir de sua responsabilidade em um caso tão grave, ainda mais se tratando de um recurso que é considerado um Direito Humano.

A adoção da teoria do Risco Integral parece ser mais adequada, tendo em vista que a administração dos recursos naturais, especialmente a água, implica riscos para os direitos de toda a sociedade. Assim sendo, não seria relevante a investigação da culpa, a atividade não precisaria ser ilícita e, diferentemente da Teoria do Risco Administrativo, não poderiam ser aplicadas as causas de exclusão da responsabilização civil.

Em contrapartida, o Estado poderia tentar alegar alguma das excludentes, baseando-se na teoria do Risco Administrativo, pois não se trata da hipótese de dano ambiental. Entretanto, ainda se esta fosse a teoria admitida, parece razoável que haja a inversão do ônus da prova, de modo que caiba ao Estado comprovar que a causa do dano não foi a sua omissão, já que o Poder Público possui todo o acervo de informações e o dever de gerir os recursos hídricos, bem como ônus que lhe incumbe de comprovar a ocorrência da excludente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise de fornecimento hídrico é uma realidade no Brasil e, diferentemente do que alguns tentam fazer parecer, não se trata de um evento isolado que ocorre pela falta de chuvas. É, em verdade, resultado do aumento descontrolado do consumo somado à falta de planejamento do Poder Público. É certo, por outro lado, que a escassez de água foi evidenciada pela recente estiagem de 2015, principalmente na região Sudeste do país, o que realçou os sérios problemas de gestão da água, porém é dever do Estado prever e planejar soluções para estas situações.

A água é um recurso de primeira necessidade, sendo, inclusive, um Direito Humano reconhecido pela ONU. No entanto, a Administração Pública brasileira tem se omitido e permitido que várias pessoas não tenham acesso satisfatório a esse recurso ambiental. Destaca-se que, pela grande quantidade de água doce que o país possui em relação ao resto do mundo, a falta de planejamento é ainda mais preocupante.

Nesse sentido, existem, no ordenamento jurídico pátrio, leis que estabelecem diretrizes a serem seguidas na gestão e na proteção dos recursos hídricos. Contudo, os administradores não cumprem com o estabelecido na legislação, assim, concedem outorgas injustificadas; impedem a participação popular, centralizando as tomadas de decisões; deixam de fiscalizar o desperdício e a poluição das águas; aumentam e diminuem a vazão dos reservatórios em desacordo com o recomendado pelos estudos técnicos e, principalmente, não realizam uma gestão integrada e sustentável da água.

Desta maneira, para superar a situação do fornecimento de água do país, que é crítica e depende muito das chuvas em um primeiro momento, o Poder Público deverá mudar completamente sua atuação, passando a ter uma gestão eficiente dos recursos hídricos. Para tanto, deverá usar os instrumentos legais existentes, como a Política Nacional de Recursos Hídricos, e planejar a utilização da água com o foco no interesse social, não em interesses econômicos e políticos.

Algumas das medidas devem ser tomadas pelo Estado, dentre as quais se destacam a conscientização da população de maneira efetiva, especialmente nas escolas,

o incentivo e a fiscalização da utilização de técnicas mais modernas, que evitem a perda de água na agricultura e na indústria, a troca da rede de água e esgoto, o investimento em novas fontes e o aumento na capacidade de armazenamento e distribuição de água.

Todas essas providências já deveriam estar sendo tomadas há muitos anos, tendo em vista a previsibilidade da ocorrência dos fenômenos hidrológicos e da consequente falta de água. Não obstante, já que o Poder Público foi omissos e permitiu que a crise se agravasse, deve agora ser ainda mais atuante, tanto no âmbito estadual quanto no federal.

A falta de água é, portanto, consequência da ausência de planejamento do Poder Público, que tem sido omissos na gestão deste recurso vital. Diante disso, defende-se neste trabalho a possibilidade de que o Estado seja responsabilizado por esta omissão, além da possível responsabilização criminal dos Agentes Públicos que, comprovadamente, forem responsáveis, já que, caso isto não ocorra, corre-se o risco da situação do fornecimento se agravar e de que a ineficiência da gestão se perpetue.

## REFERÊNCIAS

Agência Nacional De Águas. (2015). **Sistema de Informações Hidrológicas**. Brasília: ANA. Disponível em:

<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/informacoeshidrologicas/redehidro.aspx>.

Acesso em: 10 out. 2015.

ALBIERO, Guilherme Gorgulho Gabrielle. (2015, 23 março). Falhas na governança agravaram crise hídrica, apontam especialistas. **Jornal da Unicamp**. a. 2015. n., 620.

Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/ju/620/falhas-na-governanca->

[agravaram-crise-hidrica-apontam-especialistas](http://www.unicamp.br/unicamp/ju/620/falhas-na-governanca-). Acesso em: 23 out. 2015.

ALMEIDA, Daniel Ladeira; Benassi, Roseli Frederigi. (2015). Crise hídrica e de energia elétrica entre 2014-2015 na região sudeste. **Revista Hipótese**, Itapetininga, v. 1, n.2, p. 65-76. Disponível em: <http://itp.ifsp.edu.br/ojs/index.php/HIP/article/view/88/44>.

Acesso em: 24 dez. 2015.

CAMPOS, Camila. (2015, 13 outubro). Sem abastecimento há mais de 20 dias, moradores de Caeté tomam banho com água mineral. **Rádio Itatiaia**. Disponível em:

<http://www.itatiaia.com.br/noticia/sem-abastecimento-ha-mais-de-20-dias-moradores-de-caete-tomam-banho-com-agua-mineral>. Acesso em: 13 out. 2015.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; Fracalanza, Ana Paula. (2010, jul-dez).

Governança das águas no Brasil: Conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. XIII, n. 2, p. 365-382.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a10>. Acesso em: 11 out. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (2015). **Situação dos Mananciais**. São Paulo: SABESP. Disponível em: <http://www2.sabesp.com.br/mananciais/DivulgacaoSiteSabesp.aspx>. Acesso em: 10 out. 2015.

Companhia de Saneamento de Minas Gerais. (2015). **Nível dos Reservatórios**. Belo Horizonte: COPASA. Disponível em: <http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/abastecimento-de-agua/nivel-dos-reservatorios>. Acesso em: 10 out. 2015.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988, 5 de dezembro). Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 out. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

HENKES, Silvana L. (2009). A responsabilidade civil no direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 51-70. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rdisan/article/view/13146/14952>. Acesso em: 12 out. 2015.

Instituto Mineiro de Gestão das Águas. (2015) Gerência de monitoramento hidrometeorológico e eventos críticos (GMHEC). **Previsão Climática**. Belo Horizonte: IGAM.

\_\_\_\_\_. (2015). **Informativos**. Belo Horizonte: IGAM. Disponível em: <http://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/publicacoes-tecnicas/8327-informativos>. Acesso em: 10 out. 2015.

JARDIM, Carlos Henrique. As chuvas de 2013/2014 em Belo Horizonte - MG e sua relação com a (suposta) “crise hídrica”. (2015). **Revista Equador (UFPI) – Edição Especial XVI Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada**, Teresina, v. 4, n. 3, p. 192-198, 2015. Disponível em:

<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/equador/article/viewFile/3641/2121#page=192>.  
Acesso em: 11 out. 2015.

Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. (2002, 11 janeiro). Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 10 out. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA FILHO, Gerson Romero. (2015). A crise da água na região metropolitana de São Paulo em 2014 e a ineficiente gestão dos recursos hídricos. **CES Revista**. v.29, n.1 (2015). Disponível em: <http://seer.cesjf.br/index.php/cesRevista/article/view/224>. Acesso em: 11 out. 2015.

Organização das Nações Unidas. (1992). Declaração Universal dos direitos da Água. Rio de Janeiro: Biblioteca virtual de direitos humanos - USP. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em: 14 out. 2015.

RAMOS, Ana Gabriela Brito. (2015) O panorama hídrico do Brasil e a ambiguidade de soluções: direitos humanos, participação popular e a experiência da América Latina. **Revista Eletrônica Direito e Política**. v. 10, n. 2. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7472/4272>. Acesso em: 23 out. 2015.

SHALOM, David. (2015, 5 fevereiro). Governo federal é cúmplice de Estados na crise da água, dizem especialistas. **Último Segundo**, São Paulo. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/seca/2015-02-05/governo-federal-e-cumplice-de-estados-na-crise-da-agua-dizem-especialistas.html>. Acesso em: 23 out. 2015

SILVEIRA, Tiago da Rosa Sena. (2012) Responsabilidade civil ambiental e reparação dos danos provocados pela poluição das águas. **Caderno Meio Ambiente e Sustentabilidade**. a. 1, n. 1. Disponível em: <http://www.grupouninter.com.br/web/revistameioambiente/index.php/cadernomeioambiente/article/view/102/39>. Acesso em: 14 out. 2015.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Superintendência de Operações e Eventos Críticos. (2015). **Acompanhamento dos reservatórios do Sistema Interligado Nacional**. Brasília: AGA. Disponível em [http://arquivos.ana.gov.br/saladesituacao/BoletinsDiarios/SIN\\_9-10-2015.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/saladesituacao/BoletinsDiarios/SIN_9-10-2015.pdf). Acesso em: 10 out. 2015.

VITAL, B., Carrijo, F., César, H., Beline, J.V., Pavini, T.P., (2015, 14 setembro). Crise hídrica: omissão até a última gota. **Jornalismo especializado**. Disponível em: <https://jornalismoespecializadounesp.wordpress.com/2015/09/14/crise-hidrica-omissao-ate-a-ultima-gota/>. Acesso em: 23 out. 2015.

WOLKMER, Maria de Fátima S; Pimmel, Nicole Freiburger. dez., 2013. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. **Seqüencia**, Florianópolis, n. 67, p. 165-198. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p165>. Acesso em: 23 out. 2015.