



Crise hídrica: crônica de uma morte anunciada há mais de uma década

A crise hídrica foi prevista há mais de uma década, no entanto muito pouco foi feito. Neste artigo é apresentada uma abordagem crítica da inércia da gestão pública e suas consequências jurídicas

O Cantareira é um dos maiores sistemas de água do País e a realidade socioambiental que hoje ele apresenta, está envolvida com diversos temas tais como gestão da água, conflitos de uso, conservação ambiental e disponibilidade hídrica. Várias organizações e instituições que atuam no Cantareira, apesar de terem objetivos comuns, não interagem entre si, conta Micheli Kowalczyk Machado, que é mestre e doutora em Ecologia Aplicada e que dirigiu pesquisa pertinente a este tema na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (**Esalq**) da USP, em Piracicaba. Nessa pesquisa foram avaliados, entre 2013 e 2014, a governança e o diálogo de saberes que envolvem o Sistema Cantareira, que capta e trata a água para o abastecimento de cerca de 8,8 milhões de pessoas da Grande São Paulo. O estudo permitiu constatar que a atual situação do Sistema é um problema de governança, acentuado pelas questões climáticas e por sua realidade socioambiental. Falta de articulação e diálogo também contribuíram com o colapso do Sistema.

Para ciência, a outorga do Sistema Cantareira é da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), concedida em agosto de 2004 com o prazo de dez anos. Apesar de ter vencido em agosto do último ano, sua vigência foi prorrogada até 31 de outubro de 2015 (Resolução Conjunta ANA-DAEE no. 910, de 07 de junho de 2014). É claro que a Sabesp tem enorme responsabilidade sobre esse Sistema, mas temos de considerar também a responsabilidade do governo, dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, dos Comitês de Bacias Hidrográficas e da sociedade civil em geral. São todos atores que interferem diretamente na realidade do Sistema, afirma a pesquisadora da **Esalq**. Para se mensurar o tamanho da irresponsabilidade da Sabesp e de outros órgãos distribuidores de água, são consideradas inadmissíveis perdas de 30% da água tratada, como acontece no Rio de Janeiro e São Paulo, e até de 60%, em Belém, no Pará. O ideal é (uma taxa) de 10%. Até 20%, como nos países desenvolvidos. Acima disso, os governos tem que ficar de castigo olhando para a parede, brincou o professor Paulo Canedo da UFRJ.

A pesquisa da **Esalq** mostra ainda que as ações desenvolvidas geralmente estão relacionadas com obras de infraestrutura e saneamento, isso quando elas acontecem. Fatores como a vontade política; a demanda crescente pelo uso da água; a degradação ambiental dos mananciais; a expansão urbana desordenada; o desperdício no próprio Sistema e também em sua distribuição e a falta de um real envolvimento e conhecimento da população acerca da realidade existente na área demonstram que não se trata somente de um problema de falta de chuvas.

Desta feita a pesquisadora decidiu avaliar como são e como devem ser a governança e o diálogo de saberes que envolvem o Sistema. Para tanto adotou como metodologia uma pesquisa qualitativa realizada em três fases: exploratória, trabalho no campo e análise dos resultados. Micheli se envolveu então na pesquisa bibliográfica, na aplicação de questionários com perguntas abertas para os representantes de todos os 79 organismos consultivos e gestores presentes no Sistema Cantareira. Realizou ainda entrevistas com representantes do Conselho da Área de Proteção Ambiental (APA) Fernão Dias, em Minas Gerais; Conselho Gestor Unificado das APAs Piracicaba/Juqueri-Mirim Área II, do Sistema Cantareira e da Represa Bairro da Usina, em São Paulo; e Comitê Federal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí. Por fim, realizou a análise dos resultados, com apresentação de um mapa que demonstra a sobreposição das Unidades de Conservação e dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Sistema Cantareira e a apresentação e sistematização dos dados obtidos nas fases anteriores.

O que a pesquisa deixa claro é que atualmente não existe nenhum tipo de mecanismo de interação entre as ações das Unidades de Conservação e dos Comitês de Bacias Hidrográficas, afirma. Segundo seu ponto de vista a população deve estar realmente envolvida nas discussões, por isso há também a necessidade de elaborar estratégias que ampliem a participação e a mobilização social e que trabalhem o diálogo de saberes. A pesquisa revela que existe potencial para que a governança e o diálogo aconteçam, tendo em vista a existência de fóruns de debate e de instrumentos que buscam garantir a participação de diversos atores sociais nas discussões de temáticas relacionadas ao Sistema. Mas isso não acontece. Assim, se não forem realizadas mudanças na forma como os recursos hídricos são geridos, teremos apenas medidas paliativas que terão resultados por um curto período de tempo, além de novos episódios de escassez, talvez ainda piores e que afetarão a economia, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Textos relacionados

- Direitos humanos e democracia no Estado Novo
- Ativismo judicial e política pública de educação: caso do TJSP
- Política nacional de ciência, tecnologia e inovação: regulação e impacto
- Igualdade na educação: a arte de amargar a vida de nossos filhos
- Unificação de carreiras na AGU: desmistificação

A preservação e a conservação das áreas de mananciais estão entre as ações que costumam ser realizadas na busca por melhorias. Mas muito pouco resultado se vê. É só olhar o entorno de nossos reservatórios para vermos que ali a ocupação é totalmente desordenada, gerando danos enormes ao meio ambiente e à água a ser fornecida à população. Nascentes preservadas garantem quantidade e qualidade d'água e sua conservação é fundamental para a manutenção dos recursos hídricos, declara Micheli. Mas se não houver tratamento de esgoto nos municípios, esses recursos estarão expostos à contaminação, o que prejudica o abastecimento. E um programa de conscientização para os usuários (população, indústrias e produtores rurais) que estimule a conservação e o uso consciente, mostra-se imprescindível. Daí afirmarmos, com toda autoridade, que a chuva (ou sua falta) não é a única responsável pela crise hídrica que estamos enfrentando. As poucas ações desenvolvidas estão sempre relacionadas com obras de infraestrutura e saneamento. Coisas como a vontade política; a demanda crescente pelo uso da água; a degradação ambiental dos mananciais; a expansão urbana desordenada; o desperdício no próprio sistema (que chega aos 30% da água já tratada) e a falta de um real envolvimento e conhecimento da população acerca da realidade existente na área demonstram que não se trata somente de um problema de falta de chuvas, mas de um conjunto de fatores que tem que ser enfrentados, analisados e sanados. Na verdade, desde pequenos, quando entramos na escola, aprendemos que o Brasil é um país de grande potencial hídrico, onde jamais faltará água. Mas que o alimento vai faltar, pois enquanto ele cresce em progressão aritmética, a população cresce em progressão geométrica...Que engano! Não vamos negar a fome no mundo, em especial na África. Mas a falta de água bate à nossa porta, derrubando o ensino centenário sobre nossa grandeza hídrica. Na verdade temos muitos rios e mananciais. Mas não soubemos ensinar a população a respeitá-los e preservá-los. E aqui a conta não sobra só para a população, não! Quantos municípios despejam seus esgotos direto nos rios? São incontáveis...Até em São Paulo vemos descartadouros jogando esgoto não tratado nos Rios Pinheiros e Tietê! Chegamos então à triste conclusão de que a crise hídrica está muito além da simples falta de chuvas.

Há apenas alguns meses da COP21 (que será realizada neste fim de ano em Paris e tem em sua agenda o estabelecimento de um acordo global sobre mudanças climáticas), tratamos com a escassez de um produto que sempre propalamos inesgotável. Nos orgulhávamos de ter o maior rio do mundo em volume de água-o Amazonas. Mas isso de nada adianta para as regiões que estão sofrendo com a crise hídrica. Até implantação de rodízio de 5 dias sem água e 2 com água já foi aventada. Diante da gravidade da situação, a Frente Parlamentar Ambientalista, ainda que tardiamente, resolveu promover no último dia 4, um debate, dos quais participaram expoentes da área ambiental tais como Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Ministro do Superior Tribunal de Justiça; Fabio Feldmann, primeiro secretário-executivo do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade; Carlos Nobre, climatologista, Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que integra o Painel de Alto Nível Para Sustentabilidade Global da ONU Organização das Nações Unidas e Malu Ribeiro, coordenadora da Rede das Águas da Fundação SOS Mata Atlântica. Ótimos nomes.

Essa Frente Parlamentar Ambientalista diz estar preocupada com o meio ambiente no país. Mas uma pergunta não quer calar: onde estava ela, quando ocorreu a ocupação desordenada do entorno de nossos mananciais? Ou quando municípios mantiveram a prática de despejar esgoto in natura em nossos rios e represas? Ou ainda quando desmataram o entorno de nascentes? Só agora, quando a crise hídrica assume uma proporção alarmante, ela resolve promover um debate? E após o debate, que providências foram tomadas? Ou só quis fazer bonito para sair bem no retrato da COP21? Os especialistas que participaram dos debates são reconhecidamente autoridades no assunto. Devem ter indicado, ao menos, um caminho a seguir. Mas a conclusão que a Frente chegou é que a crise hídrica que afeta as regiões sudeste e nordeste do país, com impactos sociais, econômicos e ambientais, impõe a urgente necessidade da criação, pela Frente Parlamentar Ambientalista, do Comitê Gestor da Crise da Água no Brasil. Meu Deus! A pesquisa da **Esalq**, dirigida por Michelli, aplicou questionários a 79(!) organismos consultivos e gestores do sistema Cantareira. Vamos criar mais um para nada fazer e deixar a situação chegar a um ponto pior do que já está? Não necessitamos de novos comitês, organizações ou coisas do gênero. Necessitamos de ATITUDES!

Os debatedores também concluíram que o risco de que os reservatórios de água da região sudeste possam chegar ao nível zero, após a utilização dos chamados volumes mortos pelos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, coloca o país em alerta.

Bem, pelo que vimos, a Frente Parlamentar constatou o óbvio, aquilo que todo mundo já sabia. E qual sua providência efetiva? Sugerir agora, no auge da escassez, a criação de um comitê gestor da crise da água no Brasil? Para quando? Isso já devia ter sido feito há pelo menos dez anos quando a Academia Brasileira de Ciências enviou carta ao Governo Federal, alertando para a crise hídrica vindoura e pedindo providências. Nada foi feito. Então, no último mês de Novembro, a Academia produziu a Carta São Paulo, também enviada aos governos de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, com uma lista de 12 aspectos que precisam ser enfrentados na crise. Além de sugerir planos de contingência e políticas de saneamento, eles destacam a necessidade de capacitação de gestores e colocam-se à disposição para ajudar. Diante do que chamou de política de avestruz dos governos, os membros da Academia disseram que a situação é agonizante e recomendam redução de 15% do consumo de água e de energia elétrica para tentar evitar uma situação caótica. Não há previsão de que as chuvas consigam encher os reservatórios até o próximo verão. A íntegra da Carta São Paulo, seu embasamento e recomendações pode ser lida em http://www.abc.org.br/article.php3?id_article=3758

Especialistas apontam a relação entre o desmatamento e a escassez de água e alertam que a fragilização da Legislação Ambiental voltada à proteção das florestas e a recuperação de nascentes e mananciais, tende a agravar os impactos de eventos climáticos extremos, como enchentes, deslizamentos de encostas e secas intensas.

A poluição da água decorrente dos baixos índices de saneamento básico, que afeta mais de 70% dos grandes rios urbanos do país, aumenta a indisponibilidade em regiões metropolitanas e municípios de médio porte. E políticas públicas voltadas à gestão integrada dos recursos hídricos e meio ambiente, regulação e governança, bem como instrumentos econômicos e de aprimoramento tecnológico, precisam ser fortalecidos.

Muito bem, como já dissemos, os alertas foram ignorados e agora, numa ação demagógica, a Frente Parlamentar Ambientalista, que ficou de braços cruzados quando a catástrofe acontecia debaixo de seus narizes, diagnosticou o óbvio. Mas não propôs solução melhor do que a futura composição de mais um comitê gestor de águas.

Há poucos meses da COP 21, é preciso colocar a gestão da água e das florestas na agenda estratégica do país, para enfrentamento de impactos decorrentes de mudanças climáticas.

Descobriram como colocar o ovo de Colombo em pé! Por isso fico com a sobriedade e conhecimento do ministro Herman Benjamin. Em entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo no último dia 8, o ministro que é especialista em Direito Ambiental, afirmou que o desafio maior não está na criação de leis, mas na implementação da legislação de recursos hídricos atualmente em vigor. Na avaliação do ministro, o Brasil está "muito bem na fotografia legislativa", mas "pessimamente na fotografia da implementação" das leis.

Nessa mesma entrevista, Herman Benjamin abordou também a visão do STJ sobre o tema e a importância de se encontrar formas mais rápidas para responsabilizar o mau administrador público nesse campo.

Segundo o ministro, a Justiça pode ajudar a controlar a atual crise hídrica, mas dificilmente conseguirá exigir que os governos forneçam água aos consumidores, se ela não existir. Situação difícil, não?

E nessa situação de escassez, todo mundo começa a procurar fontes alternativas de abastecimento. Nesse sentido o Ministro Benjamin tem sido muito requisitado, tem trabalhado muito. Quando as pessoas começam a procurar por si mesmas, meios de fornecimento de água, a primeira coisa que pensam é na perfuração de um poço. E muitos o fazem, sem qualquer orientação legal e tampouco técnica, podendo inclusive tirar água de um poço contaminado, o que acarretaria sério problema de saúde pública. A esse respeito, o já citado ministro, no REsp 1.306.093-RJ, julgado em 28 de Maio de 2013, do qual foi relator, decidiu:

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO A FONTES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

É possível que decreto e portaria estaduais disponham sobre a obrigatoriedade de conexão do usuário à rede pública de água, bem como sobre a vedação ao abastecimento por poço artesiano, ressalvada a hipótese de inexistência de rede pública de saneamento básico. Os estados membros da Federação possuem domínio de águas subterrâneas (art. 26, I, da CF), competência para legislar sobre a defesa dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da CF) e poder de polícia para precaver e prevenir danos ao meio ambiente (art. 23, VI e XI, da CF). Assim, a intervenção desses entes sobre o tema não só é permitida como também imperativa. Vale acrescentar que o inciso II do art. 12 da Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água do subterrâneo à respectiva outorga, o que se justifica pela notória escassez do bem, considerado como recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico. Nesse contexto, apesar de o art. 45 da Lei 11.445/2007 admitir soluções individuais de abastecimento de água, a interpretação sistemática do dispositivo não afasta o poder normativo e de polícia dos estados no que diz respeito ao acesso às fontes de abastecimento de água e à determinação de conexão obrigatória à rede pública.

Para que entendam mais claramente o voto do ministro relator nesse caso, para se perfurar um poço, uma vez que as águas subterrâneas pertencem à União, torna-se imprescindível a outorga (autorização dada por órgão competente). O art.26, inciso I da Constituição Federal, citado no Resp., diz que:

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.

E o art. 24,VI da mesma Constituição Federal dispõe que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VI. florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Expomos aqui também o Art.26, VI e XI da Constituição que reza que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

...

VI. proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

...

XI. registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Devemos também expor o disposto no inciso II do art. 12 da Lei 9.433 de 1977 que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

...

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

E também trazemos para dissipação de dúvidas, o Art.45 da Lei 11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

Mas para que tenhamos recursos hídricos suficientes, essencial é a não agressão ao meio ambiente. A esse respeito o Ministro Herman Benjamin dispôs que aquele que agredir, danificar, explorar inadequadamente ou devastar o meio ambiente, responderá pela recomposição do mesmo e por dano moral coletivo. Concernente a essa abordagem há o REsp. 1.328.753-MG, julgado em 28 de Maio de 2013 e que determina que:

OBRIGAÇÕES DE RECOMPOSIÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DE COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO.

Na hipótese de ação civil pública proposta em razão de dano ambiental, é possível que a sentença condenatória imponha ao responsável, cumulativamente, as obrigações de recompor o meio ambiente degradado e de pagar quantia em dinheiro a título de compensação por dano moral coletivo. Isso porque vigora em nosso sistema jurídico o princípio da reparação integral do dano ambiental, que, ao determinar a responsabilização do agente por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar. Ademais, deve-se destacar que, embora o art. 3º da Lei 7.347/1985 disponha que "a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer", é certo que a conjunção "ou" contida na citada norma, bem como nos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei 6.938/1981 opera com valor aditivo, não introduzindo, portanto, alternativa excludente. Em primeiro lugar, porque vedar a cumulação desses remédios limitaria, de forma indesejada, a Ação Civil Pública importante instrumento de persecução da responsabilidade civil de danos causados ao meio ambiente, inviabilizando, por exemplo, condenações em danos morais coletivos. Em segundo lugar, porque incumbe ao juiz, diante das normas de Direito Ambiental recheadas que são de conteúdo ético intergeracional atrelado às presentes e futuras gerações, levar em conta o comando do art. 5º da LINDB (Lei de Introdução às Normas Direito Brasileiro), segundo o qual, ao se aplicar a lei, deve-se atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum, cujo corolário é a constatação de que, em caso de dúvida ou outra anomalia técnico-redacional, a norma ambiental demanda interpretação e integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura, haja vista que toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser

compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos resultados práticos, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. Por fim, a interpretação sistemática das normas e princípios ambientais leva à conclusão de que, se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado, isto é, restabelecido à condição original, não há falar, como regra, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro, de restauração in natura nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no âmbito da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral do dano. Cumpre ressaltar que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos processos ecológicos em si mesmos considerados). Em suma, equivoca-se, jurídica e metodologicamente, quem confunde prioridade da recuperação in natura do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de ripristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e nova lesão (obrigação de não fazer).

Mais claro, impossível. E nesse REsp não precisamos citar os artigos das leis, pois o Ministro os explicita em sua exposição de motivos. Mas temos aí a Amazônia sendo desmatada cada vez mais e mais, cursos de rios desviados para atender a interesses empresariais de fornecimento de água e local de descarte de resíduos, indústrias poluindo o ar sem qualquer punição, terras sendo aterradas ou escavadas sem que para isso seja feito um estudo das consequências futuras, etc. Um bom exemplo dessa irresponsabilidade é o Ribeirão que corre em meio à Avenida Ricardo Jafet (mais adiante transformada em Rodovia Imigrantes), em São Paulo, que vez ou outra tem suas águas tingidas de azul por conta de uma irresponsável tinturaria de tecidos existente em suas imediações.

Na verdade o que enfrentamos hoje é uma crise anunciada há mais de década. Mas baseados naquele ensinamento de que somos um país de farto potencial hídrico e que esse era um artigo que nunca iria nos faltar, pecamos ao não atentar para o fato de que ele tem que ser cuidado, preservado, repostado e economizado. Sabemos que tudo aquilo que desperdiçamos, um dia acaba. E é exatamente isso que estamos vivendo hoje com a crise hídrica. E já arrumamos, como em todas as situações de crise, um culpado. Desta vez, a saber, o boi de piranha é a falta de chuvas...