

DIFERENÇAS HIDROCLIMATOLÓGICAS BRASILEIRAS E SEUS REFLEXOS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS: UMA ABORDAGEM INTERCOMPARATIVA

*Flávia Telis de Vilela Araújo¹; Raquel Jucá de Moraes Sales¹; Hosineide de Oliveira Rolim¹
Juliana Alencar Firmo de Araújo¹; Ticiane Marinho de Carvalho Studart² & Francisco Assis de
Souza Filho²*

RESUMO – Os textos constitucionais têm o dever de garantir os direitos e deveres fundamentais da sociedade. Entretanto, devido à complexidade da sociedade, torna-se necessária a criação de normas complementares. Em relação aos recursos hídricos, por exemplo, a Constituição de 1988 previu que a União deveria instituir sistema nacional de gerenciamento e definir critérios de outorga de usos em lei específica. Tendo em vista tal prerrogativa, o artigo tem por objetivo realizar um estudo comparativo entre a abordagem dos recursos hídricos na Constituição Federal de 1988 e as Constituições Estaduais. Preocupou-se em verificar se as Constituições Estaduais apenas reproduziram a Federal ou deram um caráter baseado nas especificidades locais, e suas inovações. Para tanto, o desenvolvimento desta pesquisa teve uma orientação metodológica qualitativa, do qual envolveu um levantamento bibliográfico minucioso dos textos constitucionais vigentes. Focou-se em quinze temas principais, organizados em uma matriz de interação, possibilitando a visualização dos dispositivos constitucionais estaduais nos contextos regionais e nacional. De maneira geral, os resultados apontam avanços significativos na maioria dos Estados, com destaque pelo nível de detalhamento nos Estados de São Paulo, Amapá e Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT - The Constitution Law has the duty to guarantee the fundamental rights and duties of society. However, due to the complexity of society, it becomes necessary to create additional rules. In water resources, for instance, the Constitution provided that the Union should institute its national management system and define criteria for granting rights of use, in a specific law. This article makes a comparative study between the 1988 Brazilian Federal Constitution and all State Constitutions, in dealing with water resources. It will check whether the constitutions only reproduced the Federal Constitution law or they have a character based on specific local conditions and introduced innovations in treatment of the topic. The development of this research had a qualitative methodological orientation, which involved a detailed literature review of existing constitutions. It was focused on fifteen major themes, arranged in a matrix of interaction, allowing the visualization of state constitutional provisions in regional and national contexts. Overall, the results indicate significant progress in most states, especially in the level of detail in dealing with the issue of water resources, in the states of São Paulo, Amapá and Mato Grosso do Sul.

¹ Doutorandas em Recursos Hídricos do Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental. Campus do Pici, Bl 713, Fortaleza, CE. Tel:(85) 3366.9623; Fax: (85) 3366.9627; e-mail: flaviatelis@globo.com; raqueljuca@gmail.com; judiaraujo@yahoo.com.br; hosineide@ifce.edu.br.

² Professores do Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental. Campus do Pici, Bl 713, Fortaleza, CE. Tel:(85)3366.9623; Fax: (85)3366.9627; E-mail: ticiana@ufc.br e assis@ufc.br

Palavras-chave: Constituição. Recursos Hídricos. Diferenças regionais.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira (1988) apresenta entre seus princípios fundamentais o Estado Brasileiro como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (Art. 1º); sendo de competência de cada Unidade Federativa, conforme o Art. 25º, organizar-se e reger-se pelas constituições e leis que adotarem, em consonância com os princípios federais. Dessa maneira, a partir de tal dispositivo, os Estados passam a implementar suas próprias constituições, reportando-se aos princípios da Lei Maior, e respeitando, portanto, a estrutura hierárquica do ordenamento jurídico.

A partir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 110º, estabeleceu que os Estados Federados teriam o prazo de um ano, a partir da promulgação da Constituição Federal, isto é, até 05 de outubro de 1989, para concluir a elaboração das suas respectivas Constituições, incluindo suas peculiaridades e características locais. Da mesma forma, a partir da promulgação da Constituição do Estado, os municípios tiveram um prazo de seis meses para redigir suas leis orgânicas, em consonância com a Constituição Federal e a Constituição de seu Estado.

No caso específico dos recursos hídricos, a Constituição Federal dedicou oito artigos para tratar do tema (Art. 20º; Art. 21º; Art. 22º; Art. 23º; Art. 26º; Art. 43º, Art. 49º; e Art. 231º), embora não organizando um capítulo específico, como realizado para o meio ambiente (Título VIII, Cap. V, Art. 225º).

Vale ressaltar que alguns Estados se adiantaram à União, e promulgaram suas Políticas de Recursos Hídricos anteriormente a Lei 9.433/97 – São Paulo (Lei 7.633/91); Ceará (Lei 11996/92, revogada pela Lei 14.844/2010), Santa Catarina (Lei 9.022/93); Minas Gerais (Lei 11.504/94) e Distrito Federal (Lei 512/1993).

O presente artigo tem por objetivo realizar um estudo intercomparativo entre a Constituição Federal brasileira de 1988 e as Constituições Estaduais, com vistas a verificar se, no tema Recursos Hídricos, os textos estaduais aproveitam este momento histórico e incluem suas especificidades locais, ou simplesmente reproduziram a Constituição Federal, como mera obrigação prevista da Carta Magna.

OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram criadas as condições iniciais para se implantar, no Brasil, um modelo sistêmico e descentralizado de gestão dos recursos hídricos, visando à integração de aspectos econômicos, sociais e ambientais, isto é, baseado nos princípios do desenvolvimento sustentável, uma novidade na época. Em relação ao Código das Águas de 1934, a grande alteração foi a extinção do domínio privado da água, conforme o Art. 20º, Inc. III.

Assim como o domínio público dos recursos hídricos, o Art.20º, §1º ainda assegura aos Estados, ao Distrito Federal dos Municípios e aos Órgãos da Administração Direta da União, a participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica ou compensação financeira por de tal exploração.

A Constituição também previu a instituição de um sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos (Art. 20º, Inc. XIX), bem como a gestão participativa com os Estados, Municípios e Distrito Federal (Art. 23º, Inc. XI). Na Tabela 1, encontram-se resumidos os artigos constitucionais da Federação relacionados aos recursos hídricos.

Tabela1 – Artigos da Constituição Federal de 1988 relacionadas aos Recursos Hídricos.

Art. 20º	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; VIII - Os potenciais de energia hidráulica; § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração ... de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica..., ou compensação financeira por essa exploração;
Art. 21º	Compete a União: XII – Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: b) ...o aproveitamento energético dos cursos d’água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; XVIII – Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações; XIX – Instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
Art. 22º	Compete privativamente a União legislar sobre: IV – Águas, ... Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
Art.23º	É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: XI – Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Art. 26º	Incluem-se entre os bens do Estado: I – As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
Art. 43º	§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: IV – Prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis.
Art. 49º	É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XVI - Autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
Art.231º	§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto...a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União,...

A abordagem comparativa destes dispositivos em relação aos Estados será detalhada adiante, no item 2.3.

AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E OS RECURSOS HÍDRICOS

Quando da promulgação das constituições estaduais em 1989, alguns Estados expandiram e detalharam os aspectos relacionados a recursos hídricos; outros reproduziram o texto federal. Dessa maneira, o desenvolvimento desta pesquisa teve uma orientação metodológica qualitativa, buscando-se comparar as constituições estaduais entre si, e ainda compará-las com a Federal, identificando seus principais pontos de abordagem no que se refere aos recursos hídricos.

A estrutura metodológica do estudo envolveu um levantamento bibliográfico minucioso dos textos constitucionais vigentes no Brasil relacionados aos recursos hídricos, focando os temas previstos na Constituição Federal, como cobrança pelo uso, outorga, sistema de gerenciamento descentralizado, dentre outros. Os referidos temas, quinze no total, foram organizados em uma matriz de interação, e relacionados aos 26 Estados e Distrito Federal, resultando em 405 interações, o que possibilitou a visualização dos dispositivos constitucionais estaduais nos contextos regionais e Nacional. Os dispositivos que não se adequavam à Matriz foram tratados como particularidades. A partir dos resultados da matriz foi possível ainda realizar uma análise quantitativa, utilizando ferramentas gráficas.

A Divisão Regional Brasileira

Preliminarmente aos resultados, é útil comentar a divisão regional brasileira, mostrada na Figura 3, baseada em critérios político-administrativos. Os limites de cada região, segundo essa divisão, coincidem com as fronteiras estaduais, e não apenas com as características naturais, econômicas e/ou culturais de cada Estado. É interessante ainda, comparar com a divisão baseada nas Bacias Hidrográficas, mostrada na Figura 4, em função do tema da presente pesquisa.

Verifica-se que é possível utilizar os dois critérios para contribuir na fundamentação da discussão dos resultados da comparação das constituições, como os relacionados ao tratamento dado aos recursos hídricos em alguns Estados nordestinos, em função da baixa disponibilidade hídrica, mostrada ainda na Figura 4.



Figura 3 - Divisão em Regiões Político-Administrativas

Fonte: Google (2011)

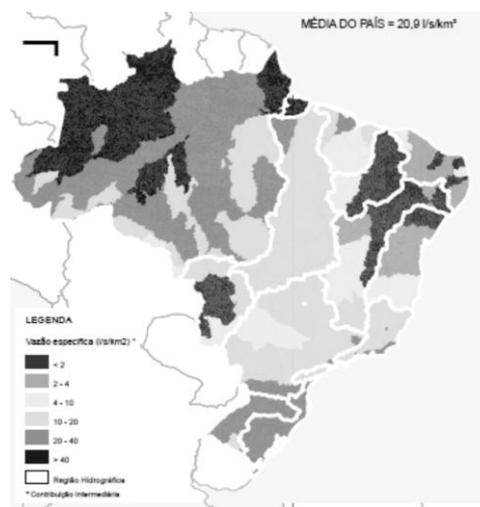


Figura 4 - Divisão em Regiões Hidrográficas e Vazões Médias (l/s/Km²)

Fonte: ANA (2011)

Análise da Matriz de Interação

A Matriz resultante da abordagem comparativa dos dispositivos relacionados aos recursos hídricos das constituições estaduais com os dispositivos federais é apresentada na Tabela 2.

Os resultados gerais da Matriz indicam, em relação aos itens abordados na Constituição Federal, certo destaque ao Estado de São Paulo (14 requisitos), pioneiro na gestão descentralizada, participativa e integrada em relação às peculiaridades das bacias hidrográficas, conforme versa o Art. 205º, Inc. VI, de sua Constituição Estadual.

Apesar de o Ceará ter iniciado seu processo de gestão junto ao Estado de São Paulo, percebe-se que na sua Constituição Estadual não há um tópico específico de recursos hídricos, nem

tampouco uma especificação sobre as cobranças pelo uso das águas, bem como não menciona a prioridade do uso das águas para abastecimento humano. Entretanto, a Constituição Estadual do Ceará aponta diversos aspectos peculiares à área, não abordados nesta pesquisa como tópicos principais que, caso fossem considerados, daria maior destaque ao Estado e até mesmo se sobressairia a do Estado de São Paulo.

Convém denotar que o tratamento dos recursos hídricos em terras indígenas, apesar da abordagem no texto Federal, pouco aparece nos textos estaduais, mesmos em Estados com populações indígenas representativas, com exceção do Amazonas, Pará e Amapá, além de Bahia, Alagoas, Ceará e São Paulo.

Em quase todos os Estados, com exceção do Distrito Federal, o texto constitucional prevê medidas de controle a poluição dos recursos hídricos, inseridos nos capítulos sobre recursos hídricos, meio ambiente ou em artigos isolados, seguindo o caráter ambientalista da Constituição de 1988.

Em relação à cobrança pelo uso da água, é inserido este tópico de maneira pontual em apenas sete constituições estaduais. Isto pode ser devido a abundância da disponibilidade hídrica brasileira, uma vez que hoje, na maior parte dos estados brasileiros, a taxa sobre a água é cobrada apenas pelo tratamento do recurso e não também pelo seu uso. Do que versa a cobrança pelo uso da água para atividades secundárias, está previsto em lei específica ou políticas de gestão de recursos hídricos.

Tabela 1 – Matriz de Interação dos Dispositivos de Recursos Hídricos das Constituições Estaduais com os Federais.

Requisito	Norte			Nordeste							Sul				Sudeste			C. Oeste			Total							
	AM	TO	PA	RO	AC	RR	AP	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	RS	PR	SC	SP		MG	RJ	ES	GO	MT	MS	DF
1. Possui capítulo ou seção específica	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	16
2. Menciona lei estadual	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	17
3. Prevê sistema de gerenciamento	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	18
4. Enfatiza as particularidades locais	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	14
5. Especifica cobrança pelo uso	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	7
6. Consta participação e/ou compensação da exploração para geração de energia	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	17
7. Prevê sistema de outorga	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	9
8. Aborda situações de calamidades - secas e inundações	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	9
9. Comenta sobre exploração em terras indígenas	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7
10. Prevê gestão integrada da água superficial e subterrânea	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	13
11. Prevê gestão integrada da quantidade e qualidade	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	11
12. Prioriza abastecimento humano	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	9
13. Aborda irrigação	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	11
14. Destaca aproveitamento hidroenergético	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	17
15. Prevê medidas de controle da poluição	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26
Total	10	4	9	2	1	3	13	12	12	12	9	3	3	11	9	4	9	5	4	14	7	8	8	5	9	13	1	201

1- Aborda; 0-Não Aborda.

Fonte: Elaborado pelos Autores (2011).

Resultados Regionais

As análises da Tabela 1, em tópicos específicos, são a seguir, divididas por Região.

a) Região Norte

A Região Norte, privilegiada em termos de recursos hídricos, é a maior detentora de água do Brasil e possui o menor contingente populacional do País. Nota-se a diferença quando são comparadas as regiões Norte, onde o clima propicia disponibilidade hídrica maior que 100.000 m³/hab/ano, e Nordeste, chegando a existir situações críticas de disponibilidade hídrica inferior a 500 m³/hab/ano (BRASIL, 2002). Contudo, esta região, em comparação as demais regiões brasileiras, tem mostrado pouco interesse em formular suas políticas. Esta situação é preocupante, uma vez que os recursos naturais naquela região vêm sendo utilizados de maneira bastante predatória, comprometendo tanto à qualidade quanto a quantidade das águas da região.

Este quadro torna-se visível quando analisamos a Constituição Estadual do Acre, que não trata dos recursos hídricos, fazendo alusão à água apenas no quesito poluição do meio ambiente e saúde pública. Este tema é tratado em sua Lei Nº 1.500/2003 que institui a política de recursos hídricos, falando do gerenciamento, outorga, penalidades e demais providências.

As constituições dos estados de Roraima e Rondônia não possuem capítulos específicos para os recursos hídricos. Alguma alusão à água é feita em outros títulos como quando tratado o meio ambiente, salvo que, na Seção V – Da Política Minerária, Constituição Estadual de Roraima, comenta-se sobre a participação do Estado nos recursos resultantes dos potenciais de energia hidráulica. É válido ressaltar que está previsto em Lei estadual os apontamentos referentes aos recursos hídricos no estado de Rondônia. Em Roraima não existe Lei específica para este tema.

Do que versa a constituição estadual do Tocantins, apesar de ter um capítulo que aborda a política hídrica e minerária, trata-se apenas de um parágrafo único que está incluso na Constituição Federal. Contudo, é uma das poucas constituições da Região Norte que, em incisos proferidos em outros capítulos, aborda questões de concessão de direitos a pesquisas e exploração de recursos hídricos, Inc. XI acrescentado pela Emenda Constitucional nº 07, de 15/12/1998, bem como a proibição da utilização de mercúrio ou qualquer outra substância química ou tóxica que venha prejudicar os recursos hídricos do Estado e dos Municípios, Parágrafo 2º do Art. 8º (Cap. X – Da proteção ao meio ambiente).

Já a constituição estadual do Amapá, além de ser a mais completa da Região Norte, aborda em seu capítulo específico de sobre Recursos Hídricos (Seção II – Recursos hídricos), do

gerenciamento dos recursos hídricos, aproveitamento hidroenergético, gestão integrada das águas superficiais e subterrâneas, bem como a questão de exploração em terras indígenas, que é um dos aspectos incisivos da Região Norte, e ainda faz menção ao sistema de outorga, mesmo que alguns destes aspectos estejam previstos em Lei Estadual de gerenciamento dos recursos hídricos. Diante disso, nota-se que, não fazendo relação a peculiaridades locais da região, esta complexidade acaba sobrepujando a Lei Estadual. Resta saber se esta gama de assuntos não deveria ser prevista em Leis específicas, com melhor detalhamento, ao invés de ser documentada em Constituição Estadual de maneira concisa e objetiva.

Tratando-se do Amazonas, a Constituição Estadual possui capítulo específico de recursos hídricos (Cap. IV – Da política minerária), bem como intercala em outros títulos, assuntos que fazem menção ao tema. Ademais, junto com o Amapá, são os únicos estados que fazem referência, em sua constituição estadual à utilização da água para irrigação. Não obstante, mesmo que previsto na Lei nº 2.712/2001 que versa sobre a Disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos, ao passo em que estabelece o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e outras providências, a Constituição Estadual do Amazonas aborda criteriosamente alguns dos aspectos já previstos nesta Lei, podendo cair no mesmo estratagema que a do Amapá.

Por fim discorrendo sobre a constituição Estadual do Pará, que tem capítulo específico de recursos hídricos (Cap. IV - Da política minerária e hídrica), nota-se mínima preocupação em torná-la concisa, uma vez que este Estado possui a maior gama de leis relacionadas aos recursos hídricos da Região Norte, bem como é um dos que possui maior complexidade de aspectos relacionados ao assunto em sua Constituição Estadual, ocasionando talvez, a repetição de contextos.

b) Região Nordeste

É a região brasileira que possui o maior número de estados (nove no total), onde 72.24% de seu território dentro do Polígono das Secas, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Possui a maior parte da região semiárida do país (18% do território brasileiro, 28% da população e apenas 5% dos recursos hídricos).

Diante do cenário que o Nordeste Brasileiro sempre esteve sujeito, percebe-se a crescente preocupação com os recursos hídricos. Isso reflete nas Constituições Estaduais, onde estão presentes temas como: ações permanentes contra secas, preservação de depósitos naturais de águas subterrâneas, construção de barragens para aproveitamento hídrico e racionalização do uso das águas para abastecimento público, industrial e irrigação.

Todos os estados nordestinos inseriram o Art. 23º da Constituição Federal que se refere à necessidade de registro, acompanhamento e fiscalização dos direitos de pesquisa e exploração dos recursos hídricos. Assim como todos prevêm medidas de controle de poluição.

A grande maioria, com exceção Sergipe e Rio Grande de Norte, enfatiza suas particularidades locais (rios, lagos, ilhas). E, os únicos estados que tem preocupação no quesito quantidade/qualidade são Sergipe, Ceará e Piauí.

É interessante notar que boa parte dos estados nordestinos prevê um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, aborda a utilização das águas para irrigação, possui aproveitamento energético, e participação e/ou compensação da exploração destes recursos para geração de energia. Isso se deve principalmente ao fator escassez das águas.

O Estado de Alagoas possui uma peculiaridade com relação demais estados do Nordeste ao definir aproveitamento do potencial hídrico subterrâneo (Art. 223º, Inc. IV). Assim, fica visível a preocupação com o esgotamento das águas superficiais.

O Estado de Pernambuco ressalta bem a preocupação com a seca, definindo 5% do seu orçamento à execução e manutenção de obras de combate às secas (Art. 249º) e a criação de um Fundo Especial para atendimento às situações adversas e de calamidade pública (Art. 250º).

O Estado da Paraíba possui uma constituição muito pobre, comentando apenas sobre o aproveitamento racional dos recursos hídricos e controle dos impactos (Art. 242º).

No Estado do Rio Grande do Norte, apesar de constar um capítulo específico de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, a Constituição só aborda a temática meio ambiente.

Um fato muito interessante de ser ressaltado é a não existência de um capítulo específico de recursos hídricos no Estado do Ceará, tendo em vista que é um dos estados nordestinos onde essa temática é bastante avançada. Na Constituição do Ceará também não foi mencionada cobrança pelo uso de águas e nem a prioridade ao abastecimento humano, o que está previsto na Lei nº 11.996/1992 (Política Estadual de Recursos Hídricos).

Com isso, pode-se afirmar que as Constituições Estaduais nordestinas que possuem um maior nível de detalhamento no que diz respeito aos recursos hídricos foram Bahia, Alagoas e Ceará. Já os estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Maranhão possuíram muito poucos detalhes sobre a questão das águas em suas constituições.

c) Região Sudeste

A Região Sudeste, cuja maior parte da sua área encontra-se inserida em Bacia com disponibilidade razoável de água – vazões de 10 a 20 l/s/km² (Figura 4), mas quando levados em consideração o tamanho de sua população, usos e aspectos ambientais e de qualidade da água,

observa-se a necessidade de mecanismos diferenciados de gestão. Tais mecanismos já se encontram previstos nas Constituições Estaduais de 1989, com destaque para o Estado de São Paulo, inclusive dos desdobramentos, como da institucionalização de sua Política de Recursos Hídricos (Lei 7.633/91), anteriormente à Política Federal de 1997.

No Rio de Janeiro, o Art. 262º, § 1º apresenta uma peculiaridade em relação aos demais Estados da Federação, ao definir que para os municípios que tenham seus recursos hídricos utilizados para abastecimento humano, fica assegurada participação na arrecadação tarifária ou compensação financeira. Portanto, o Estado é o único entre os demais da Região Sul que, ao denotar no texto constitucional a prioridade do abastecimento humano, prevê a compensação pela captação.

Em Minas Gerais, os recursos hídricos são tratados no mesmo capítulo dos recursos minerais, intitulado “Da Política Hídrica e Minerária” (Art. 249º a 255º), o que dificultou a análise comparativa. Observa-se ainda que não há referência a outorga e cobrança pelo uso. Como particularidade, destaca-se o incentivo a programas nas áreas de turismo e saúde, com vistas ao uso terapêutico das águas minerais e termais na prevenção e no tratamento de doenças (Art. 250, Inc. III), já que o Estado possui muitas estâncias hidrominerais. Ainda podem ser citados o fomento das práticas náuticas, de pesca desportiva e de recreação pública em rios (Art. 250º, Inc. V), uma vez que o Estado não é banhado pelo oceano.

O Espírito Santo apresenta capítulo resumido sobre recursos hídricos e minerais (Art. 258º a 262º), não aborda itens relacionados a outorga e cobrança pelo uso e prevê o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos inseridas no âmbito do sistema estadual do meio ambiente (Art. 258, § 1º, Inc. I), conferindo a água como um aspecto ambiental e não econômico.

d) Região Sul

Na região Sul do Brasil (6,5% dos recursos hídricos e 15% da população) os conflitos entre os setores usuários da água se delinearam nos últimos trinta anos, quando os efeitos negativos da mecanização agrícola, da urbanização e da industrialização fizeram-se sentir na qualidade e quantidade dos recursos hídricos, prejudicando o abastecimento urbano e industrial, a geração de energia elétrica e a navegação; e ainda, amplificados os efeitos das inundações nos centros urbanos.

Analisando as Constituições Estaduais da região Sul, em todos os Estados consta participação e/ou compensação da exploração dos recursos hídricos e observa-se que, em Santa Catarina, os resultados da participação do Estado na exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, destinam-se preferencialmente ao setor mineral e energético, tendo em vista que as maiores jazidas de carvão mineral do País situam-se no Estado de Santa Catarina e atualmente, 85% do carvão utilizado no Brasil, são consumidos na produção de termoeletricidade. No Estado do Rio

Grande do Sul os recursos arrecadados para utilização da água são destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo assim sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas. A Constituição do Paraná, não deixa claro o destino da arrecadação pela exploração de recursos hídricos.

O Art. 171º, § 2º da Constituição do Rio Grande do Sul enfatiza que o aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade para o abastecimento das populações. Esse princípio já constava no Código de Águas (art. 36): "uso da água depende de derivação, em qualquer hipótese, terá preferência aquela para o abastecimento das populações". Porém, a hierarquia para os outros usos pode ser definida nos próprios estados ou, nas próprias bacias hidrográficas, pelos Comitês de Bacias.

Em relação ao sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, está previsto na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, no Art. 171º, o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, adotando as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo. A Constituição do Paraná prevê apenas instituir e manter sistema de gerenciamento dos recursos naturais, sem fornecer maiores detalhes.

e) Centro-Oeste

O Centro-Oeste apresenta uma considerável relevância no panorama hidrológico nacional, uma vez que estão situados os principais centros dispersores de água do território brasileiro. Nesta região estão presentes 3 das 8 maiores bacias brasileiras, a dos rios Amazonas, Tocantins e Paraná, também com área pouco representativa, inferior a 1% do território da região, situa-se uma pequena fração da bacia do rio São Francisco (GAMA, 2002). O Estado de Mato Grosso possui em seu território as principais nascentes de três grandes bacias hidrográficas brasileiras: Amazônica (592.382 km²), Platina (176.800 km²) e o Tocantins-Araguaia (132.238 km²) ANA (2007).

No entanto, a Região possui áreas com baixa disponibilidade hídrica (Figura 4), além de ser uma fronteira agrícola, com expansão das culturas irrigadas, resultando na demanda hídrica.

O Distrito Federal prevê o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos com a participação da sociedade civil, ficando a cargo do órgão ambiental a gestão do sistema (Art. 282º *Parágrafo único*). A Constituição de Goiás trata vagamente sobre este assunto no Art. 132º, Inc. II, onde o Estado criará organismo, com nível de Secretaria de Estado, para formulação, avaliação periódica e execução da política ambiental, cabendo-lhe apreciar o plano estadual de gerenciamento de recursos hídricos e minerais.

Na Constituição de Goiás, Art. 284 °, § 1º, o produto dos recursos financeiros recolhidos ao Estado, resultante de sua participação na exploração mineral e de potenciais hidroenergéticos executados em Goiás, será aplicado, preferencialmente, no desenvolvimento do setor mineral e em atividades de gestão dos recursos hídricos e dos serviços e obras hidráulicas de interesse comum, previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos e Minerais.

No Mato Grosso, o texto constitucional, no âmbito da seção de meio ambiente, prevê, em seu Art. 263º, Inc. III, a instituição da política estadual de saneamento básico e recursos hídricos, embora apresente uma seção que trata de recursos hídricos (Arts. 284 ° a 296º). O texto ainda prevê a gestão descentralizada, e não menciona questões relacionadas a outorga ou pagamento pelo uso, sendo, portanto, suscita nos detalhamentos.

No Mato Grosso do Sul, o Art. 238º destaca a criação de programa permanente para águas subterrâneas, em função da sua presença e grande utilização no abastecimento humano (GAMA, 2002). A Constituição prevê a outorga (Art. 239 °, Inc. V) e a cobrança pelo uso (Art. 240º), e da compensação financeira do aproveitamento dos potenciais de geração de energia hidroenergética (Art. 242º), mostrando-se mais detalhada em relação aos demais Estados da Região.

Análise Quantitativa dos Percentuais de Detalhamento sobre os Recursos Hídricos nas Constituições Estaduais

Para melhor visualização, foi elaborado um gráfico quantitativo dos percentuais de atendimento aos requisitos de comparação dos dispositivos referentes à matriz anteriormente ilustrada, por Região Brasileira (Figura 5).

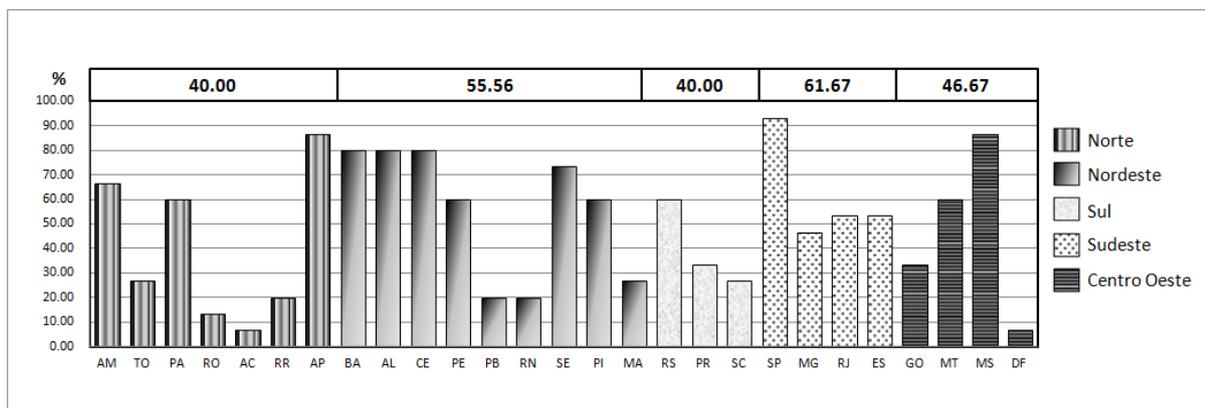


Figura 5 – Percentuais de atendimento aos requisitos de comparação dos dispositivos referentes aos recursos hídricos, por Região Brasileira.

Fonte: Elaborado pelos Autores (2011).

A partir da Figura 5, observa-se que a diferença entre os percentuais de detalhamento das Constituições, por Região, é pequena, variando em até 22%. Apesar disso, observa-se a disparidade do percentual, quando analisados os estados independentemente da região que estão inseridos, é o oposto, variando de 6%, Acre e Distrito Federal, a 93%, São Paulo. É válido lembrar que esta análise leva em consideração apenas os tópicos em destaque dispostos na Tabela 1.

Observa-se também que os três estados com melhor representação dos recursos hídricos em sua Constituição são Amapá, Mato Grosso do Sul e São Paulo, salvo que esta análise é quantitativa e não qualitativa. Em contrapartida, entre aqueles que menos se preocuparam em fundamentar este assunto em Constituição Estadual estão Acre, Rondônia, Roraima, Paraíba, Rio Grande do Norte e Distrito Federal. Destes últimos, apenas o Estado de Roraima não possui lei específica para os recursos hídricos.

De todas as regiões brasileiras, a Sudeste merece destaque, uma vez que todos os seus estados mantiveram-se na mesma linha de considerações sobre os recursos hídricos, sobressaindo-se São Paulo por fazer uma abordagem bastante peculiar enfatizando seus aspectos locais.

CONCLUSÕES

A partir dos resultados da abordagem intercomparativa relacionada ao tema “recursos hídricos” das constituições dos Estados e da Constituição Federal de 1988, é possível fundamentar as seguintes conclusões:

A Constituição Federal não dedica um item específico a recursos hídricos, o mesmo é tratado como um tema transversal. Tal fato não se repete na maioria dos Estados, onde dezesseis deles (60%) apresentam item, seção ou capítulo específico sobre o tema, evidenciando a sua relevância.

A maioria dos Estados (67%) prevê sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; o total de 33% dos Estados discorre sobre critérios de outorga de direitos de seu uso; e apenas 26% do total cita cobrança pelo uso.

Destacam-se pelo nível de detalhamento no trato da questão dos recursos hídricos, as constituições de São Paulo (14 requisitos), Mato Grosso do Sul e Amapá (13 requisitos), Bahia, Alagoas e Sergipe (12 requisitos), Ceará (11 requisitos) e Amazonas (10 requisitos). Já os Estados com menor detalhamento são o Distrito Federal e Acre (1 requisito) e Roraima (2 requisitos). Observa-se, portanto, não existir um padrão regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE (1989). Constituição do Estado do Acre. Rio Branco.

ALAGOAS (1989). Constituição do Estado de Alagoas. Maceió.

AMAPÁ (1991). Constituição do Estado do Amapá, Macapá, 1991.

AMAZONAS (1989). Constituição do Estado do Amazonas. Manaus.

ANA. Agência Nacional de Águas (2007). Disponibilidade e demandas de recursos hídricos no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

ANA. Agência Nacional de Águas. Disponível em <http://www.ana.gov.br/bibliotecavirtual/arquivos/20061107162314_Brasil_RegioesHidrograficas_nivel01_imagem.pdf>. Acessado em 25 de Novembro de 2011.

BAHIA (1989). Constituição do Estado da Bahia. Salvador.

BARTH, F.T. (1996). A Recente Experiência Brasileira de Gerenciamentos de Recursos Hídricos, Cadernos FUNDAP, São Paulo.

BOBBIO, N. (1995). Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª Ed.

BRASIL (1988). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília.

BRASIL (2010). Decreto (municipal) nº 14.844, de 23 de julho de 2010 – Abre crédito adicional suplementar ao SAMAE. *Diário Oficial da União*, Brasília,

BRASIL (1934). Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Abre Decreta o Código de Águas. *Diário Oficial da União*, Brasília,

BRASIL (1980). Ministério das Minas e Energia; DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – Brasília v.1.

BRASIL (1993). Lei Municipal Ordinária nº 512/1993 - Dispõe sobre a Política de Recursos Hídricos no Distrito Federal, institui o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos – SGIRH/DF e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (1997). Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1.997 – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (2003). Lei nº 1.500, de 15 de julho de 2003 – Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Acre, dispõe sobre infrações e penalidades aplicáveis e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (2001). Lei nº 2.712, de 28 de dezembro de 2001 – Disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelece o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (1991). Lei n.º 7.663/91, de 30/12/91 – Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (alterada pela Lei n.º 9.034/94). *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (1993). Lei Nº 9.022, de 06 de maio de 1993 – Dispõe sobre a instituição, estruturação e organização do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (1994). Lei Nº 11.504, de 20 de junho de 1994 – Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

BRASIL (1992). Lei n.º 11.996, de 24 de julho de 1.992 – Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

CEARÁ (1989). Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza.

ESPIRÍTO SANTO (1989). Constituição do Estado do Espírito Santo. Vitória.

GAMA, I. (2002). Perfil Ambiental dos Recursos Hídricos no Centro-Oeste. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

GOOGLE (2011). Disponível em

<<http://www.google.com.br/search?q=regi%C3%B5es+do+brasil&hl=pt-BR&prmd=imvns&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=VaHoTtGeAYnftgeI4sDpCQ&sqi=2&ved=0CD0QsAQ&biw=1680&bih=943>>. Acesso em 01 de dezembro de 2011.

MARANHÃO (1989). Constituição do Estado do Maranhão. São Luís.

MATO GROSSO (1989). Constituição do Estado do Mato Grosso, Cuiabá.

MATO GROSSO DO SUL (1989). Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

MINAS GERAIS (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PARÁ (1989). Constituição do Estado do Pará. Belém.

PARAÍBA (1989). Constituição do Estado da Paraíba. João Pessoa.

PARANÁ (1989). Constituição do Estado do Paraná. Curitiba.

PERNAMBUCO (1989). Constituição do Estado de Pernambuco. Recife.

PIAUI (1989). Constituição do Estado do Piauí. Teresina.

RIO DE JANEIRO (1989). Constituição do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RIO GRANDE DO NORTE (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Natal.

RIO GRANDE DO SUL (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

RONDÔNIA (1989). Constituição do Estado de Rondônia. Porto Velho.

RORAIMA (1991). Constituição do Estado de Roraima, Boa Vista.

SANTA CATARINA (1989). Constituição do Estado de Santa Catarina. Florianópolis.

SÃO PAULO (1989). Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo.

SERGIPE (1989). Constituição do Estado de Sergipe. Aracaju.

TOCANTINS (1989). Constituição do Estado de Tocantins. Palmas.