

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO AGRÁRIO

**OUTORGA DE USO DE ÁGUA PARA AGRICULTURA:  
DISCIPLINA JURÍDICA**

LEONARDO PEREIRA MARTINS

GOIÂNIA – GO  
2019

---

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**     **Dissertação**         **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação:**

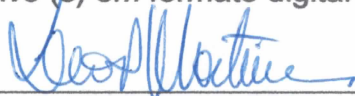
Nome completo do autor: Leonardo Pereira Martins

Título do trabalho: Outorga de uso de água para agricultura: disciplina jurídica

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  **SIM**         **NÃO**<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do (s) arquivo (s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



\_\_\_\_\_  
Leonardo Pereira Martins (autor)

Ciente e de acordo:

  
\_\_\_\_\_  
Cláudio Lopes Maia (orientador)

Data: 28 / 02 / 2019

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

LEONARDO PEREIRA MARTINS

**OUTORGA DE USO DE ÁGUA PARA AGRICULTURA:  
DISCIPLINA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, a título de exame de qualificação, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de Concentração: Fundamentos e Institutos Jurídicos da Propriedade e da Posse  
Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia.

GOIÂNIA – GO

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Pereira Martins, Leonardo

Outorga de uso de água para agricultura [manuscrito] : disciplina jurídica / Leonardo Pereira Martins. - 2019.  
CXXXVIII, 138 f.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia .  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, ,  
Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2019.  
Bibliografia.

1. Outorga de uso de água. 2. Mercantilização da natureza. 3. Água na renda da terra. 4. Direito hídrico. 5. Conflito hídrico. I. , Cláudio Lopes Maia, orient. II. Título.

CDU 349.42



**ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA “OUTORGA DE USO DE ÁGUA PARA AGRICULTURA: DISCIPLINA JURÍDICA” APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) LEONARDO PEREIRA MARTINS.**

1 Aos vinte e oito dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove, às 14:00 hs, na Sala  
2 de Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da  
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de  
4 Mestrado intitulada “**OUTORGA DE USO DE ÁGUA PARA AGRICULTURA: DISCIPLINA**  
5 **JURÍDICA**”, apresentada e defendida pelo(a) candidato(a) **LEONARDO PEREIRA MARTINS**.  
6 A Banca Examinadora ficou assim composta: Prof. Dr. Claudio Lopes Maia, orientador e  
7 Presidente da Banca, Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha, membro interno e Prof. Dr. Nivaldo  
8 dos Santos, membro externo. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a  
9 presença de todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi  
10 dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer  
11 exposição sobre o seu trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Nivaldo dos  
12 Santos, para fazer suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo  
13 regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha, para  
14 fazer suas arguições, que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Logo  
15 após, o Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu alguns comentários sobre o trabalho  
16 e informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de colher as  
17 notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e mandou convidar a todos para a  
18 proclamação dos resultados, sendo considerado(a) Aprovado, e o(a)  
19 candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:**  
20 **DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a declarar eu, Marcelo Cursino Suares, lavrei a presente  
21 ata, que depois de lida e achada conforme, segue assinada pelos membros da Banca  
22 Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Claudio Lopes Maia (Presidente)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha (Membro)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Nivaldo dos Santos (Membro Externo)

Goiânia, 28 de fevereiro de 2019.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida que vivi e vivo.

Aos meus pais e irmãos, pelos limites positivos e negativos que balizaram minha autopercepção do mundo, lentes em constante ajustamento, com que vejo meus campos vivenciais, inclusive, o acadêmico.

A Flávia, Felipe e Arthur, pelas perspectivas que me dão a conhecer a cada momento compartilhado e pelas novas e vibrantes cores que trouxeram e trazem a minha vida.

Aos professores Nivaldo dos Santos e Vera Lúcia Alves de Almeida Melo Franco (*in memoriam*), pelo inestimável incentivo e pela orientação que forjaram no aluno de graduação o pesquisador.

Às tias Sidália (*in memoriam*), Corina, Zenaide e Celi, pelos exemplos de obstinação (quando não de austeridade) e pelo apoio material. Sem os primeiros não haveria o sonho e sem o segundo minha vida acadêmica seria só um sonho.

A Beatriz Figueiredo Franco, desembargadora decano do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por acreditar no estagiário que se apresentou a ela há quase vinte anos.

À também desembargadora, e não menos bem quista, Nelma Branco Ferreira Perilo, por confiar tanto num auxiliar bem-intencionado, mas desconhecido, e permitir que alcançasse o topo da carreira.

Aos meus colegas de trabalho pela convivência que me aprimora enquanto sujeito e pelo diuturno aprendizado jurídico que me proporcionam. Também especialmente agradeço a Fernanda e a Christina, por suportarem o peso de minhas ausências em dedicação ao mestrado.

Aos que participaram comigo e aos que nos precederam no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, docentes, administrativos e discentes, por me permitir vivenciar ambiente de intensas experiências cognitivas.

Ao professor Cláudio Lopes Maia, por aceitar a orientação que lhe pedi. Sua influência foi determinante para a pesquisa, desde o aspecto teórico-metodológico até a concepção do Direito (quisera não ser tão limitado para apreender mais do que me foi proposto...).

À professora Josiane Silva de Oliveira, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás, onde cursei a disciplina Métodos Qualitativos em Pesquisa, e aos colegas do curso. O constrangimento e o estranhamento com a novidade das abordagens da administração e da antropologia ressignificaram muitas experiências jurídicas e operaram aprendizados de outro modo inviáveis.

Às amigas e aos amigos que conquistei no convívio das aulas e demais atividades do PPGDA/UFG, pela generosidade com que me acolheram em seus universos particulares e pelo quanto me ensinaram, desde as nossas rodas de bate-papo até os trabalhos apresentados em Congressos. Meu especial agradecimento ao Núcleo de Pesquisa em Direito e Regulamentação Jurídica das Águas, nas pessoas do professor Fernando Antônio de Carvalho Dantas, que aceitou a ideia, formalizou-a com a edição da Portaria 02/2018 da Coordenação do PPGDA/UFG e assumiu a orientação acadêmica, Amandinha, Sara e Vivi, que comigo iniciaram o grupo, acrescido depois do Leandro, Adriano e do Leo Matheus que adotamos como nosso debatedor-mor.

Ao Euclides, agora colega de trabalho e de estudos jurídicos, pela valiosa ajuda com a compilação dos dados e confecção das tabelas que instruem o texto da dissertação.

Aos que contribuíram e aos que não desejaram contribuir com este trabalho. Por diversos modos, uns e outros acabaram por ajudar-me. Os resultados compartilho e as deficiências assumo, com o compromisso de tentar superá-las.

*Mudar em movimento,  
mas sem deixar de ser  
o mesmo ser que muda.  
Como um rio.*

*Thiago de Mello*

## RESUMO

A outorga de uso de água da Lei 9.433/97 reflete os embates público-privados no processo de validação da apropriação do recurso hídrico? Objetiva-se demonstrar legitimadas fórmulas de apropriação hídrica a partir da disciplina aparentemente publicística adrede ao direito posto. A pesquisa ostenta caráter teórico e empírico, com abordagem metodológica qualitativa e crítica e uso de métodos mistos. Assumiu-se que a compreensão da assimilação jurídica da água exige abordagens complexas, assentadas no processo histórico respectivo e na concretude da vivência dos sujeitos. Em três capítulos, respectivamente, contextualiza-se o surgimento das normas jurídicas hídricas vigentes e sua construção; apresenta-se, hierarquicamente, o direito hídrico brasileiro, desde o nível constitucional até a outorga de uso de água nos repertórios normativos infralegais e, finalmente, concebe-se o conflito hídrico no campo como espécie de luta de classe pela terra. Daí a referenciação teórica na distinção entre valor de uso e de troca como enfoque para a compreensão da mercantilização da natureza; a concepção da norma jurídica como mediadora dos embates pela apropriação do direito e a inserção da água nos marcos da renda da terra. Constatou-se o balizamento de uma fórmula de tutela jurídica que valida o controle privado dos recursos hídricos.

**Palavras-chave:** Outorga de uso de água. Mercantilização da natureza. Renda da terra. Agricultura irrigada. Conflito hídrico.

## **ABSTRACT**

Does the granting of water use under Law 9.433/97 reflect the public-private conflicts in the process of validation of the appropriation of water resources? The objective is to demonstrate legitimate formulas of water appropriation from the apparently public discipline directed to the right put. The research has a theoretical and empirical character, with a qualitative and critical methodological approach and the use of mixed methods. It was assumed that the understanding of the legal assimilation of water requires complex focus. Are approached emergence of the current legal water standards and their construction; the Brazilian water laws is presented hierarchically, from the constitutional level to the granting of water use in the normative repertoires infralegal; the water conflict in the countryside is conceived as a kind of class struggle for land. Hence the theoretical reference in the distinction between use-value and exchange-value as a focus for the understanding of the commodification of nature; the conception of the legal norm as mediator of the attacks by the appropriation of the right and the insertion of the water in land marks of the earth. It was verified that a formula of legal protection that validates the private control of water resources was verified.

**Key words:** Grant of water use. Commodification of nature. Income of the earth. Irrigated agriculture. Water conflict.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 PERSPECTIVAS GLOBAL E NACIONAL DOS PROCESSOS DE ASSIMILAÇÃO JURÍDICA DAS ÁGUAS .....</b>	<b>21</b>
1.1 ÁGUA E DESENVOLVIMENTO .....	21
1.1.1 Água na perspectiva hegemônica de desenvolvimento .....	23
1.1.2 Desenvolvimento sustentável: reflexos no tratamento jurídico das águas .....	29
1.1.3 Do direito do homem apropriar-se da água ao direito humano à água .....	33
1.2 ÁGUA NA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA .....	40
1.2.1 Capitalismo no campo e conflituosidade socioambiental: contextos da regência do direito hídrico.....	42
1.2.2 Hegemonia do pensamento proprietário que alcança a água.....	44
1.2.3 Outorga onerosa de uso de água: instrumento da política agrária .....	47
<b>2 OUTORGA DE USO DE ÁGUA NO DIREITO (HÍDRICO) BRASILEIRO ...</b>	<b>53</b>
2.1 ÁGUA NO DIREITO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL .....	53
2.1.1 Água: desde as Constituições à Política Nacional de Recursos Hídricos.....	54
2.1.2 Regime jurídico hídrico: dominialidades e repartição de competências .....	59
2.1.3 A gestão hídrica na PNRH com enfoque na relação entre outorga de uso de água e bacias hidrográficas nos repertórios normativos federal e goiano .....	62
2.2 NATUREZA JURÍDICA DA OUTORGA DE USO DE ÁGUA .....	69
2.2.1 A outorga como instrumento de autorização de uso de bem público: direito posto ou positivismo de combate?.....	69
2.2.2 Outorga de uso de recursos hídricos: direito pessoal ou real?.....	73
2.2.3 Duração do processo de outorga de uso de água em Goiás: contornando ou afirmando a política de recursos hídricos? .....	78
<b>3 CONFLITO: O QUE O DIREITO HÍDRICO HÍDRICO NÃO DIZ.....</b>	<b>83</b>
3.1 O CONFLITO HÍDRICO NO CAMPO COMO ESPÉCIE DE LUTA DE CLASSE PELA TERRA QUALIFICADA EM DIMENSÕES SOCIOAMBIENTAIS.....	83
3.1.1 Água e territorialidades.....	93
3.1.2 Água na teoria da renda da terra .....	97
3.1.3 Silenciamento dos conflitos hídricos .....	104

3.2	CONFLITOS HÍDRICOS NO BRASIL.....	107
3.2.1	Conflitos na arena política – atuação institucional em Goiás e na Bahia.....	111
3.2.2	Conflitos hídricos no campo.....	115
3.2.3	Sujeitos dos conflitos hídricos .....	117
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>121</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>124</b>

## INTRODUÇÃO

Vista sob o aspecto biológico, a água é insumo essencial à conservação e à reprodução da vida, não só da humana, mas da própria biosfera, tanto em nível geológico superficial quanto no atmosférico (BACCI; PATACA, 2008). É apontada como solvente universal (SOUSA, 2015), participando de reações químicas formadoras de compostos viabilizadores da evolução orgânica no planeta (FERREIRA *et al.*, 2017).

Nas proximidades de cursos d'água estabeleceram-se os primeiros grupamentos humanos e fez-se surgir aldeias, vilas, cidades, civilizações inteiras, algumas delas impelidas à expansão, outras extintas em razão de lutas em que a água teve destaque ou como causa ou como ambiente das batalhas. Demonstram a Geografia e a História que essa propensão do homem a estar perto da água repete-se no tempo e no espaço e, ainda hoje, tende a haver maior densidade populacional nas regiões costeiras e ribeirinhas, o que resulta de uma mescla de motivos biológicos, culturais e econômicos.

Sua importância vital converte-a em elemento mítico e religioso recorrente. Logo no segundo verso do Gêneses está o registro: *o Espírito de Deus pairava sobre as águas*. Os relatos bíblicos também noticiam que Jesus Cristo e seus apóstolos foram batizados nas águas. Seguindo o exemplo judeu, os cristãos a sacralizaram com o batismo nas águas. As mitologias grega e romana têm diversas divindades e personagens ambientadas na água, destacando-se, pela maior popularidade, Poseidon (na nomenclatura grega) e as sereias. Entre os indígenas brasileiros há também exemplos de mitos e deuses relacionados ao domínio aquático: os tupis têm Uiara (Yara ou Iara), a rainha das águas; na região amazônica conta-se a história da índia guerreira que, apenada por sua insurreição contra o domínio masculino, escapa da morte e é feita Mãe-d'água: a sereia brasileira. Iemanjá e Oxum e suas correspondentes católicas, Nossa Senhora dos Navegantes e Nossa Senhora da Conceição, respectivamente, são outras divindades da água. E a lista seguiria, não fosse a intenção meramente exemplificativa aqui encampada.

Sem deixar de anotar a natureza imprecisa dos dados disponibilizados sobre a distribuição e o volume de água no planeta (SPERLING, 2006), estima-se que dois terços da superfície da Terra é coberto por águas, formando uma fina camada em relação ao todo. Segundo Rebouças (2001), o volume de água do planeta é dividido da seguinte forma: a maior parte é salgada, integrando mares e oceanos (97,5%) e o remanescente (2,5%) se distribui entre geleiras e glaciais (68,9%) e apenas 0,3% é água doce nos rios e lagos da superfície. Além do manancial hídrico superficial, há um volume considerável em reservas subterrâneas (29,9%) e,

devido ao ciclo hídrico, há vapor de água em constante movimentação (precipitação/evaporação) na atmosfera, sem contar a água presente no solo e nos seres vivos (0,9% nesses e em outros meios e reservatórios). Finalmente, a água potável corresponde a parcela da água doce corrente e a parcela dos aquíferos subterrâneos.

A água é, de longe, o elemento natural de maior impacto na economia: a considerar-se que participa de todos os processos termoelétricos, nucleares ou não, e hidrelétricos, sendo imprescindível nas cadeias de produção de *combustíveis verdes*, de hidrocarbonetos e de biomassa; é mais importante que o petróleo na matriz energética global. A ONU estima que 78% dos postos de trabalho globais dependem da água (ONU, 2015).

Conforme o uso/gestão que se atribua à água, elegem-se distintas epistemologias<sup>1</sup>. A variedade e profusão de usos e as formas com que as sociedades se relacionam com a água convertem-na em foco de múltiplas abordagens, nesta dissertação chamadas *percepções*. Uma mesma lente epistêmica comporta múltiplas percepções. A percepção e o uso que dela fazem grupamentos indígenas e populações tradicionais<sup>2</sup>, quanto menos tenham se integrado aos mercados, tende a revelar biocentrismo e o manejo da água próprio das sociedades capitalistas afigura-se explicitamente antropocêntrico.

Distintas formas de compreender o mundo geram antagônicos modelos de desenvolvimento<sup>3</sup>, embora esta palavra – *desenvolvimento* –, ao longo do tempo e pelo uso, tenha sido reservada para as visões antropocêntricas. O problema, a metodologia e o referencial

---

<sup>1</sup> Cabe anotar que a concepção generalista de epistemologia da ciência como teoria do conhecimento sistematizado dentro uma determinada logicidade pressupõe a viabilidade de o mesmo fenômeno ser estudado sob diversas lógicas complementares ou contrapostas. Sem embargo da aparente dialogicidade dessumida do enunciado, é certo que verdades são construídas a partir de perspectivas epistêmicas, umas prevalecendo, outras não. Esse enfoque é revelado pela *função normativa da epistemologia*, enunciadora da “forma como o conhecimento deve ser produzido, a quem deve ser autorizado, à forma como a presunção de credibilidade deve ser distribuída e à forma como podemos ganhar alguma influência politicamente reflexiva sobre as delimitações da ontologia” (ALCOFF, 2016).

<sup>2</sup> Com Porto-Gonçalves et al. (2017), agrupamos sob a categoria *populações tradicionais*, indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, geraizeiros e posseiros. Registra-se, quanto aos últimos, que congregam diversas modalidades camponesas que têm em comum o fato de não serem reconhecidos como proprietários privados da terra. Ainda, é importante inserir os posseiros dentre as populações tradicionais porque, no desenrolar dos processos de luta pela terra, os desapossados reinventam sua condição, reconhecendo-se a si mesmos em outras de suas dimensões antropológicas. Porto-Gonçalves et al. (2017) exemplificam o fenômeno com o caso de diversos grupos que, a partir da década de 1980, no Acre, passaram a se autorreconhecer como seringueiros. No que toca à designação *tradicionais*, trata-se de mero artifício linguístico que, a partir da antítese tradicional vs. moderno, intenta desqualificar o modo de ser dessas populações, fazendo-as parecer anacrônicas porque reagem às investidas de cooptação que o mercado promove a seus modos de vida.

<sup>3</sup> Não é objeto deste trabalho conceituar *desenvolvimento*; ao contrário, o conceito dominante é seu pressuposto. Todavia, entende-se a abordagem do tema impositiva às propostas de enfrentamento de questões ambientais, seja em nível global ou regional, pena de não viabilizar compreensão das implicações da encampação de distintas acepções do termo e de não viabilizar possíveis alternativas.

teórico eleitos para esta pesquisa, adiante discriminados, pressupõem percepções hídras serviços de demandas da expansão do capitalismo. A convivência simultânea dos sobreditos modelos sobrepõe territorialidades, gerando conflitos para cuja solução utilizam-se os repertórios normativos estatais. Na contemporaneidade, os direitos positivos dos Estados tendem a refletir a perspectiva hegemônica de desenvolvimento. Reputam-no sustentável, como propagado pelas Nações Unidas (ONU, 1991), e qualificam a água, em qualquer de seus estados físicos ou meios de contenção, como recurso hídrico.

Constituições latino-americanas recentes (Venezuela, 1999; Equador, 2008; e Bolívia, 2009) têm sido interpretadas pelos defensores do assim chamado Novo Constitucionalismo Latino-Americano como se houvessem encampado distinta base epistêmica (WOLKMER; FAGUNDES, 2011). Pode resultar disso, vencer as oposições esperadas a qualquer pensamento diverso do hegemônico e lograr-se paradigma no campo jurídico<sup>4</sup>, um arcabouço normativo adequado à encampação, nesses países, de plurais percepções da água, desde a hegemônica, sob os auspícios do desenvolvimento sustentável, à que sinaliza sua preservação no contexto da viabilidade da reprodução física e cultural de nações indígenas “aquadependentes”. Certamente, contudo, muitos estudos são necessários para avaliar se há, de fato, potencial teórico e de transformação da realidade por parte desse movimento.

As percepções díspares sobre a água validam-se em concepções jurídicas destinadas, assim como as normas nelas inspiradas, a facilitar ou a limitar o uso da água, revelando-se imbuídas teórica, ideológica e simbolicamente dos valores afeitos aos interesses ou aos grupos sociais em cuja defesa operam. Nesta dissertação, assume-se que os choques de interesses pela água, porque revelam disputas por acesso, controle e uso de recurso natural, são conflitos ecológico-distributivos (MARTÍNEZ-ALIER, 2015), cujo equacionamento exige dialeticidade e alteridade e passa pelo reconhecimento de que as soluções econômicas puras são insuficientes, desde o nível global. Ressalta-se a percepção de que embates focados no uso de águas, geralmente, não se evidenciam publicamente com o vigor, a clareza e a explicitude inerentes aos correspondentes conflitos pela posse da terra.

Martínez-Alier (2015), após delimitar o campo de ação da ecologia política, afirmando que ela estuda os conflitos ecológicos distributivos, aponta que esses mesmos conflitos “muitas vezes ocorrem fora dos mercados reais ou, inclusive, fora dos mercados fictícios (a partir do que as compensações podem ser fixadas ou negociadas)”, permitindo a compreensão de que os

---

<sup>4</sup> Referimos a paradigma no mesmo sentido que lhe empresta Kuhn (1998, p. 13): “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, limitados a fórmulas de compensação/ressarcimento, são insubsistentes. Malgrado esta leitura, as soluções que têm sido propostas para o apaziguamento em concreto das celeumas havidas situam-se menos no campo da ecologia política e mais no da economia ecológica, que aborda em termos de valores monetários os danos ambientais (MARTÍNEZ-ALIER, 2015).

Em paralelo ao regime de compensações pelas externalidades ambientais negativas<sup>5</sup> derivadas da governança hídrica de viés desenvolvimentista, desde o novo milênio intensifica-se a percepção de um direito humano à água. Na dependência de fatores históricos em curso, esse aspecto novo pode vir a revelar, mesmo no âmago da expansão capitalista que o enceta, um desvio no processo de construção do paradigma das relações homem-ambiente, no sentido de assumir um caminho publicista em lugar da já trilhada via dos valores de mercado.

Embora muitas das constatações e das conclusões assumidas no decorrer da dissertação sejam válidas, em igual medida, para a água doce e para a salgada, e até outros elementos da natureza igualmente tornados em recursos ambientais, o rigor metodológico exige que se estabeleça desde logo o foco desta pesquisa na disciplina jurídica do uso dos mananciais de água doce. E mais, o tema proposto refere-se à parcela de água doce utilizada no Brasil para agricultura, mediante outorga de uso pelo respectivo titular do domínio.

Mesmo que muito resumidamente apresentada a complexidade das questões concernentes ao uso da água, revela-se fácil constatar a relevância de estudar, sob perspectiva jurídica crítica, uma das ferramentas mais comuns à prática da agricultura irrigada brasileira: a outorga de uso de água, da Lei 9.433/97 (BRASIL, 1997). Sua vinculação com os ambientes externo e nacional, suas feições normativas e as interpretações jurídicas que lhes dão suporte, a forma como o Estado brasileiro a efetiva e os conflitos decorrentes da efetivação são questões a serem desenvolvidas para um substancial enfrentamento do problema proposto, qual seja, como a outorga de uso de água – ao teor da lei, outorga *onerosa* de uso de água – reflete a assimilação pelo Direito nacional dos embates público-privados no processo de validação da apropriação da água.

Sabe-se que a delimitação do lugar de fala do autor relaciona-se, como sói ser, com a eleição do tema da pesquisa. Justificado o problema de estudo proposto, impende a apresentação do pesquisador. O autor é servidor público da assessoria jurídica do Poder

---

<sup>5</sup> Em economia, entende-se por externalidades todos os resultados não previstos de um processo produtivo. Sob esse conceito genérico, a externalidade não ostenta por si mesma carga positiva ou negativa. A rigor, pode ser algo bom ou ruim. Todavia, essa sustentada neutralidade esconde o fato de que “externalidades positivas” não são tratadas como se não tivessem sido desejadas ou como se não fossem até planejadas.

Judiciário estadual, filho e neto de homens e mulheres expulsos do campo.

Nos parágrafos seguintes, o texto se apresenta em primeira pessoa, técnica de escrita que enfatiza minha conexão com o problema eleito para o trabalho dissertativo. A narrativa desenvolve-se a partir de lembranças, fragmentos de vida que, agora revisitados, são sabidamente reconfigurados e relidos a partir de uma lente crítica antes ausente, mas, nem por isso, com as devidas licenças poéticas, deixam de expressar o sentimento da realidade agrária que importa ao propósito desta exposição.

Na infância, em família, visitávamos sempre que podíamos nossa pequena chácara. Sete mil metros quadrados de terra, adquiridos em quilômetros de prestações. O último lote da última rua do loteamento Vale do Sol, na periferia de Aparecida de Goiânia. Para um menino com sete ou oito anos parecia um latifúndio afortunado. As poucas dezenas de mandiogueiras, as árvores frutíferas, algumas pouco mais altas que o garoto urbano que as observava, incluindo o ingá nativo; a fauna que se apresentava: formigas, aranhas, besouros, um tatu eventual e algumas cobras, parecia mesmo a versão mais perigosa de uma floresta equatorial. Aos domingos, meu pai costumava equipar sua bicicleta – a mesma com que ia trabalhar nos outros dias – com a enxada e alguma outra ferramenta e, depois de horas de pedaladas, punha-se a cultivar. Tornava-se um homem do campo, alegre e forte. Voltava carregado ao fim do dia, trazendo espigas de milho, mandioca, alguma fruta nativa, às vezes uma ou outra hortaliça.

Quando papai convencia alguém a emprestar-lhe um carro ou a levar-nos, o que era bem raro, podíamos ir todos e, numa dessas excursões, na última, ouvi o que viria a entender depois como uma experiência jurídica, minhas primeiras lições de Direito Agrário. Meus pais conversavam com alguém sobre o represamento do córrego pelo vizinho, a montante<sup>6</sup>, e sobre o desvio operado no seu curso, de modo que os poços onde passávamos horas pescando lambaris secaram e as algas e musgo das rochas do antigo leito agora levantavam poeira enquanto serviam de tapete no caminho das correrias infantis. Também ouvi sobre o “cercamento” da rua – feita em lago – que separava nossa chácara da fazenda vizinha, recentemente adquirida por um suposto delegado que se julgava autorizado por outra suposta autoridade a captar e juntar a água para dar de beber ao gado que agora teimava em forçar a cerca de arame farpado, bem esticada pelas mãos de meu pai.

Recentemente, como fruto de um processo psicoterapêutico e de busca de autoconhecimento, vi renascido o interesse pelo estudo acadêmico do Direito como um dentre outros aspectos de minha identidade e também vi aflorar, mais ou menos ao mesmo tempo, a

---

<sup>6</sup> A montante: porção situada na parte mais alta do curso d'água, mais próxima da nascente. A jusante é a porção do rio ou congênere situado abaixo do referencial tomado.

consciência da construção anterior de laços com o Direito Agrário e com a perspectiva de apropriação da terra e de seus acessórios.

Cerca de trinta anos depois da experiência do represamento da água do sítio, já adulto e estabelecido como servidor de carreira do Poder Judiciário do Estado de Goiás, assessor sênior no gabinete da desembargadora decano do Tribunal de Justiça, a questão hídrica no campo me veio ressurgida, reconfigurada e veiculada em sucessivos mandados de segurança tratando da disputa judicial pelas outorgas pelo uso de água. Mas não uma disputa que permitisse ao Estado Juiz atuar em favor dos mais fracos, dos que, como meu pai, tiveram o acesso à água reprimido, ostensiva e simbolicamente. Essas disputas pela água cujas soluções que me foram dadas a minutar nem de longe permitiam, na técnica jurídica inafastável da via mandamental eleita, atuar equilibrando as forças entre os sujeitos do campo usuários da água. Antes, tratava-se de uma disputa em que, pressuposto o direito do agente do agronegócio ao recurso hídrico, limitava-se o Judiciário a dizer se o tempo dispendido pelo órgão ambiental para proceder aos trâmites burocráticos era razoável ou excessivo.

Toda a experiência e as marcas deixadas pelo embate silencioso de meu pai – homem rústico, pouco instruído e pouco inserido no mercado, o camponês típico – com uma figura de maior proeminência social e econômica – que identifiquei com o agente do agronegócio –, o dano sentido pelo menino e sua família, a perda do contato e da identidade com a terra; esses aspectos decorrentes do simples represamento da água da chácara, tudo isso tornou a minha mente. E agora, não mais à mente de um menino, mas à consciência de um pensador do Direito. Entender os processos jurídicos que validam essa realidade tornou-se inafastável.

O bicho-papão infantil modernizou-se e apresentou-se travestido de instrumento essencial à política hídrica nacional. Agora é chamado “outorga de uso de recursos hídricos”, inclusive pode – e até deve – essa outorga ser objeto de cobrança, hipótese que a faz chamar-se “outorga onerosa”. Em linhas gerais, é a outorga a ferramenta jurídica viabilizadora de controle do uso da água. Funciona a partir da incitação pelo interessado, geralmente particulares, dirigida ao poder público concedente: o Estado ou a União, o respectivo titular da dominialidade hídrica cujo uso é autorizado. *A priori*, o requerimento sujeita-se a limitadores técnicos pertinentes à manutenção da quantidade e da qualidade da água na respectiva bacia hidrográfica, rio, córrego, veio, sendo exigível, dentre outras, nas hipóteses de: i) derivação ou captação de parcela da água para consumo final, abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; ii) extração de água de aquífero; iii) lançamento de esgotos e resíduos para transporte ou disposição final; iv) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos (art. 12 da Lei 9.433/97).

O objetivo principal da pesquisa é demonstrar que, desde as normas constitucionais de 1988 a respeito dos parâmetros com que o Estado brasileiro concebe a natureza – como serviçal da espécie humana – e a água – como recurso hídrico –, passando pelas disciplinas legal e infralegal naquele documento fundamentadas, pelo arcabouço teórico de suporte e pela burocracia inerente ao funcionamento do Estado, balizou-se uma fórmula de tutela jurídica da terra, do meio ambiente e dos recursos hídricos, em particular, alinhada ao referencial de desenvolvimento paradigmático. Frise-se que a referência à Constituição Federal não intenta tomar sua vigência como marco para um corte temporal, mas para um corte hierárquico normativo, reconhecendo, ante a supremacia normativa de que goza, seus efeitos derogatórios das normas precedentes, que com ela conflitem, e anulatórios das que, sendo a ela supervenientes, deixem de guardar-lhe a devida correspondência.

Os objetivos específicos refletem macroperecepções enfrentadas nos três capítulos da dissertação. Consistem em: 1) descrever os processos de construção da discursividade, da instalação e da encampação do modelo tornado hegemônico na relação entre a humanidade e a natureza no tocante à água, 2) explicitar instrumentos normativos e os principais institutos e questões acadêmicas envolvidos na regência do direito hídrico positivado no Brasil, suas implicações e possíveis oposições exegéticas e 3) demonstrar os conflitos hídricos advindos da modelagem jurídica estudada enquanto conflitos agrários típicos, a partir de categorias próprias do direito agrário.

Imprimiu-se a concepção de que os fenômenos jurídicos, integrantes do que Morin (2003) chama realidades complexas, só adquirem sentido no contexto do processo histórico respectivo e na concretude da vivência dos que os experimentam e que os constroem. Com essas diretrizes, o primeiro capítulo desenvolve-se assentado na distinção entre valor de uso e de troca como enfoque para a compreensão da mercantilização da natureza (MARX, 2017); o segundo passa pela concepção da norma jurídica como mediadora dos embates entre classes sociais pela apropriação do controle do processo de concepção do direito (THOMPSON, 1987); finalmente, o último capítulo contextualiza os recursos hídricos na teoria da renda da terra, como desenvolvida por Harvey (2013).

Porque reputado imprescindível, contextualizar a materialidade histórica da normatividade instituidora do direito hídrico e da outorga de uso de água no Brasil, o primeiro capítulo propõe, sob referenciação teórica nas oposições e complementaridades entre ecologia

política<sup>7</sup> e economia ecológica, apresentar as *perspectivas global e nacional dos processos de assimilação jurídica das águas*. Sob a rubrica *água e desenvolvimento*, o desenvolvimento é exposto como paradigma das relações humano-ambiente, focando a importância que empresta aos recursos hídricos, alcançando a formação e o desencadeamento do discurso do desenvolvimento sustentável, até situar a origem do direito humano à água e ao saneamento.

O tópico 2, intitulado *Água na política agrária brasileira*, destaca a instrumentalidade do tratamento jurídico da água no Brasil aos interesses do agronegócio. Em seus subtópicos, abordam-se: o uso da água autorizado pela Política Brasileira de Recursos Hídricos sob enfoque de problema jus-agrarista; o pensamento proprietário hegemônico como estruturante das territorialidades fundiárias e hídricas, referenciando mecanismos de atuação estatal e, nessa linha, o subtópico final traça um paralelo entre o reconhecimento e a estatização dos conflitos fundiários nacionais operados pelo Estatuto da Terra, de 1964 (PALMEIRA, 1989), e as implicações da Lei federal 9.433/97 (BRASIL, 1997) na assimilação dos correspondentes conflitos hídricos, apontando justificativas para o revigoramento da outorga onerosa de uso de água e sua consolidação como instrumento da política agrária nacional.

O capítulo seguinte, intitulado *Outorga de uso de água no direito (hídrico) constitucional e infraconstitucional brasileiro*, tem proposta bipartida. Apresenta a água doce no quadro geral do direito constitucional e infraconstitucional federal e estadual goiano, inclusive a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e sua correspondente estadual. De outro lado, expõe a disciplina jurídica da outorga de uso de água enquanto instrumento dos mais importantes para materialização da PNRH.

Assume-se no desenvolvimento deste capítulo uma referência teórica mais próxima da dogmática de Ferraz Júnior (1994), não como forma de subtrair a crítica, sempre presente como norte metodológico da dissertação, mas como instrumental de exame da posição hierárquica, da validade, da eficácia e do espraiamento de consequências nos níveis da coerência do sistema normativo e das interpretações que lhe são feitas pelos poderes, órgãos e agentes estatais. Não se trata, portanto, de tomar a norma hídrica positivada como inatacável, mas de apresentá-la como posta no arcabouço jurídico estatal, expondo também a viabilidade de exegeses não hegemônicas, mas igualmente viáveis.

---

<sup>7</sup> Para este momento introdutório, limitamo-nos a sustentar a ecologia política como campo do conhecimento e da prática geopolítica, inclusive internacional, caracterizado pela busca de soluções não econômicas ou não indenizatórias para as externalidades socioambientais negativas. Já a economia ecológica, como o indica o nome, intenta resolver conflitos decorrentes das mesmas externalidades atribuindo preço aos danos causados.

Integram o segundo capítulo dois tópicos, o 2.1, dedicado à exposição da *água no direito constitucional e infraconstitucional*, pesquisada cronologicamente a partir do Código de Águas varguista e subsequentes Constituições federais brasileiras e apresenta o direito hídrico, assim como a PNRH, como antecedentes didáticos da compreensão do vigente regime hídrico nacional, com a dúplici dominialidade atribuída à água e a correspondente repartição de competências ente União e Estados; ainda, apresenta os principais instrumentos de gestão hídrica presentes nos repertórios normativos federal e estadual goiano.

O tópico 2.2 aborda a *natureza jurídica da outorga de uso de água*, a partir de subtópicos que opõem a perspectiva privada aos efeitos da encampação de uma leitura publicista. Enfrenta a questão do formato da outorga no direito administrativo (se autorização, permissão, concessão ou contrato), sua classificação segundo padrões civilísticos entre direito pessoal e direito real. Ao final, traz um apanhado empírico da situação da outorga de uso de água em Goiás, sob o enfoque da razoável duração do processo administrativo de outorga como justificativa de afastamento das diretrizes da PNRH em sede de controle judicial.

O capítulo final pretende realizar uma espécie de síntese dos seus predecessores. Objetiva que a partir da apresentação descritiva dos contextos externo e nacional da institucionalização do regime jurídico hídrico brasileiro, operada no capítulo inicial, e da exposição dos principais institutos desse regime e das interpretações por eles ensejadas no âmbito dos aparelhos estatais, objeto do Capítulo 2, seja possível compreender os efeitos dessa disciplina jurídica na regulação concreta das relações entre os seus sujeitos destinatários. Reconhecida a institucionalização do modelo desenvolvimentista, o conflito hídrico é apresentado a partir dos antagonismos das percepções de proteção e de exploração que orientam os grupos sociais a quem se permite o acesso à água e os alijados desse processo.

Duas hipóteses complementares sujeitaram-se à validação no desenrolar da pesquisa e ganham relevo nos capítulos finais. Uma apregoa o conflito hídrico operando em ambientes de deliberado vazio de efetividade normativa; outra o situa a partir do domínio do aparelhamento estatal e sua utilização para promover imposição de uma específica percepção hídrica sobre suas concorrentes. A valer a primeira hipótese, a conflitividade social se revelaria em intensidade inversamente proporcional à presença do Estado na efetivação das políticas públicas hídricas. A segunda, por seu turno, explica os conflitos decorrentes do apartamento das diretrizes ostensivas da PNRH, notadamente quanto à supressão ou minimização da participação dos sujeitos afetados nas decisões.

No capítulo 3, sob o viés de uma orientação metodológica qualitativa e crítica, e sem desprezar o substrato empírico amealhado, apresenta-se *o conflito hídrico no campo como*

*espécie de luta de classe pela terra qualificada em dimensões socioambientais.* Na primeira parte deste capítulo final, categorias e teorias tomadas das obras de E.P. Thompson (1981, 1987, 2004) e D. Harvey (2013) são largamente utilizadas. Subtópicos abordam o conflito sob enfoque da territorialidade e suas variantes, água na teoria da renda da terra e, ao modo de expor que a equiparação do tratamento jurídico da água ao da terra invisibiliza os conflitos hídricos, institutos do direito civil (uso, posse, detenção, propriedade etc.) são compatibilizados com as especificidades do objeto do direito hídrico. No subtópico 3.2, apresentam-se os conflitos hídricos no Brasil, mensurados e qualificados mediante a consideração das posições dos sujeitos conflitantes nos ambientes das análises política e social propostas.

Ao cabo dessas notas introdutórias, aponta-se o intento de dar a conhecer não apenas os poucos elementos fáticos e teóricos enfocados e descritos ao longo do texto, mas, extrapolando esse exame, viabilizar uma percepção complexa da realidade, no sentido do termo que lhe empresta E. Morin (2003, p. 14): “Existe complexidade, de fato, quando os componentes que constituem um todo [...] são inseparáveis e existe um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre as partes e o todo, o todo e as partes”. A interação dos elementos que o filósofo e educador francês utiliza como ilustrativos da constituição do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico) resulta e desencadeia múltiplos interesses e intrincadas forças, a atuar em espaços convergentes.

No que parece ser um diálogo entre Morin (2003) e Marx (2017), concebemos o desprezo ao reconhecimento da complexidade inerente à materialidade histórica presente como o fiador do adágio segundo o qual “o vencedor da guerra conta a história”. Conta sua versão da história, mas esta passa a ser a que importa. Na ausência de complexidade e mediante a sobrevalorização das perspectivas bilaterais, quando muito examinadas em paralelismos, a história contada pelo vencedor é assimilada, inclusive retroalimentando os vetores de poder, especialmente o direito.

O direito que rege as águas não escapa desse processo. Repetido, reescrito e reinterpretado após sucessivas lutas, mesmo que sem deixar de incorporar algum ganho aos derrotados, tão maior quanto a resistência por eles oposta (THOMPSON, 1987), não espelha a complexidade do real, mas apenas facetas dessa realidade. Realidade que o direito aceita passivamente, assimila como a resultante das únicas lutas que reputa importantes e converte em norma. Essa norma revela os limites que foram impostos no seu processo de construção e limita os processos seguintes, funcionando como uma lente, refratária de tudo o que não foi considerado na assimilação que operou da realidade. O direito assim construído é daltônico.

A proposta desta dissertação, posta sob este enfoque, consiste em examinar o estado presente da outorga de uso de recursos hídricos, disciplinada na Lei das Águas e convertida num dos principais instrumentos ostensivos da política hídrica nacional e num dos principais instrumentos velados da política agrária, desvendando as dimensões da realidade dos usuários da água não assimiladas no diploma. Nesse sentido, espera-se contribuir com outras histórias do direito hídrico brasileiro.

# 1 PERSPECTIVAS GLOBAL E NACIONAL DOS PROCESSOS DE ASSIMILAÇÃO JURÍDICA DAS ÁGUAS

## 1.1 ÁGUA E DESENVOLVIMENTO

A água, mesmo tomada como objeto focal de estudos sistemáticos, metodologicamente desenvolvidos e criticamente orientados, ou seja, nos limites dos ambientes de construção de saberes científico-jurídicos, comporta múltiplas abordagens, dimensões ou percepções. Dalla Corte (2015), em atenção ao fenômeno, refere-se a (eco)percepções da água<sup>8</sup>. Nesta dissertação, assumimos a percepção ecológica como uma dentre tantas a serem consideradas. Considera-se que a ênfase numa abordagem multiperceptiva do tratamento jurídico da água é validada pela concorrência de verdades<sup>9</sup> viáveis no quadro de assentamento de interesses envolvidos. A ecologia revela verdades e tem inequívoca aceitação jusfilosófica, mas suas verdades não são exclusivas, nem têm se revelado prioritárias na composição dos conflitos surgidos da materialidade vivencial e concorrente das ações humanas.

A partir da premissa de que há múltiplas percepções sobre a água, a inserção deste capítulo serve a demonstrar como a água se configurou de ente natural em recurso hídrico e como surgiu e se estabeleceu no discurso das Nações Unidas. A proposta revela o marco paradigmático sobre o qual foi instituída a Política Brasileira de Recursos Hídricos e as implicações decorrentes na concepção de mecanismos exegéticos adequados a outras possíveis percepções, desprezadas ou marginalizadas no processo de constante ressignificação da água.

Revela-se complexo o arranjo teórico pelo qual se priorizam a utilidade da água como diretriz funcional e a sua apropriação como objetivo balizador de um embate entre percepções privatistas e publicistas. As primeiras apregoam a natureza de recurso aos mananciais hídricos e lhes atribuem valor econômico, fazendo-os bens, na melhor acepção civilista. Sob a lógica de

---

<sup>8</sup> Embora assentando à ideia nuclear que considera as múltiplas percepções como abordagem adequada à compreensão da configuração jurídica que a água inspira, conforme o ambiente que o Direito pretende disciplinar, e, nesse sentido, haja uma aproximação com o pensamento de Dalla Corte, expresso na dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, em 2015, num ponto importante nos afastamos do pensamento da estudiosa. Não reputamos essas múltiplas percepções como (eco)percepções, expressão que, por repetidas vezes, marca sua construção teórica (DALLA CORTE, 2015). O refute dirige-se à adjetivação procedida e se justifica na viabilidade de identificar percepções que, embora se valham de argumentos de *marketing* e de campanhas midiáticas intensas, uns e outras destinados a corroborar vinculação da respectiva abordagem à preocupação ecológica, essas percepções têm o alardeado viés ecológico desprezado (ou se afigura desprezível) na essência de sua destinação. Tome-se o exemplo da percepção que reputa a inserção da água no mercado e a precificação como forma de assegurar proteção dos recursos hídricos. O elemento ecológico nessa percepção é, ou, pelo menos, pode ser reputado meramente discursivo.

<sup>9</sup> A palavra *verdade* é tomada nesta frase, no dizer de Nietzsche (2007), em sentido extra moral, ou seja, sem a intenção de vincular-se a um hipotético estado de realidade inquestionavelmente passível de valoração pelo intelecto humano.

uma pressuposta escassez crescente, convertem a água no insumo que desperta maiores preocupações ao desenvolvimento. As segundas revelam-se pelas vinculações do regime hídrico biológico e seus produtos, meios de suporte ou, simplesmente, seus estados físicos à ética, à ecologia e à política. Em geral, exteriorizam-se em cosmovisões biocêntricas ou, no mínimo, em discursos apregoadores de uma eticidade transgeracional. Pressupõem da essencialidade da água direito ao uso comum e justificam a categoria do direito humano à água e ao saneamento.

A relação entre a natureza e a atividade humana é concebida como mediada pelo trabalho. Locke (1994) idealizou a natureza como dádiva divina entregue ao deleite e ao proveito dos homens, passível de apropriação gratuita, mas limitada à capacidade de cada qual de utilizá-la mediante seu próprio trabalho, sem desperdícios ou excessos. O direito natural invocado por Locke foi, por largo tempo, o fundamento da dominação da natureza e da apropriação privada da terra. Contudo, a noção da terra e dos recursos naturais a ela incorporados como dom divino e gratuito sofre profunda alteração.

Desde Marx (2017), concebe-se, para efeito de atribuição de valor, a natureza em paralelo ao trabalho, como entes economicamente distintos. Nessa concepção, a natureza intocada só pode gerar valor de uso, e não de troca. Os recursos naturais, convertidos em mercadorias, se valoram para trocas no mercado a partir da medida da força de trabalho neles empregada e, portanto, a natureza intocada, destituída da aposição de trabalho só tem valor de uso.

A abordagem das questões enfrentadas neste capítulo pressupõe referenciação teórica nos conceitos de “valor de troca” e “valor de uso”. Afonso (2013), na tese que lhe valeu o título de doutora, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, assim distingue-os:

O “valor de uso” diz respeito ao valor que determinado bem ou mercadoria tem para o indivíduo. Quanto ao “valor de troca”, refere-se ao reconhecimento de sua proficuidade por parte da coletividade. Ainda segundo a teoria marxista, o valor é uma grandeza medida pelo quantum de trabalho socialmente necessário para sua produção ou reprodução. Os valores-de-uso tecido, fato, etc. – isto é, os corpos das mercadorias – são combinações de dois elementos, matéria e trabalho. Se lhes retirarmos a soma total dos diversos trabalhos úteis que contêm, sempre resta um resíduo material, qualquer coisa fornecida pela natureza e que nada deve ao homem. Ao produzir, o homem só pode agir tal como a própria natureza; quer dizer, ele apenas pode modificar as formas da matéria. Mais: nessa obra de simples transformação, ele é ainda constantemente coadjuvado pelas forças naturais (MARX, 1985, p. 82) (AFONSO, 2013, p. 75).

Sob a ótica de Marx (2017) trabalhada por Afonso (2013), pode-se dizer, no que concerne a nosso problema de estudo, que a água só adquire valor em termos econômicos na medida em que o homem exerça sua força de trabalho sobre ela. Esse trabalho, entendemos, tanto pode verter-se a obras de canalização e ao tratamento bioquímico ou ao barramento, irrigação, arrefecimento, ou seja, tanto para utilização direta, como para fins de geração de energia. Nessa última hipótese, seu valor de troca se mede por uma forma de utilização potencial que não altera nem biológica, nem química, nem fisicamente a água. Conclui que “a água terá valor pelo seu potencial de possível geração de renda somado ao trabalho e ao capital empregado nas referidas tarefas” (AFONSO, 2013, p. 74). Esse argumento e suas implicações serão retomados quando examinarmos a água na teoria da renda da terra no capítulo 3.

Destaca-se como principal objetivo deste título demonstrar a intrínseca relação entre o tema do desenvolvimento, enquanto modelo paradigmático de relações humano-ambiente, e a construção das hodiernas percepções hegemônicas sobre água. A discursividade internacional hegemônica e o que se pode chamar sem rigor acadêmico de a evolução teórica do desenvolvimento – o desenvolvimento sustentável – são abordados descritivamente, ao modo de viabilizar as considerações críticas e a construção de conhecimento sobre o cenário em que gestados e nascidos os principais instrumentos normativos do direito hídrico brasileiro.

### **1.1.1 Água na perspectiva hegemônica de desenvolvimento**

Na intenção de um exame não prescritivo e, de consequência, assumido o referencial hegemônico como convenção (SANTAMARÍA, 2010) resultante em paradigma, é fácil constatar que a expansão capitalista submete a natureza. Thompson (2008) o confirma com a descrição que faz do processo de cercamento dos campos na Inglaterra dos séculos XVI a XVIII, a que Marx (2013) denomina de acumulação primitiva de capital. O capital mercantiliza a natureza, na medida em que reputa como *recursos* seres e coisas originalmente inter-relacionados no ambiente em nível ecológico, adjetiva-os de *naturais* (note-se que a adjetivação, por si só, altera a percepção do corpo adjetivado) e os submete ao propósito da mais valia. A mercantilização da natureza se viabiliza, no plano operacional, a partir do fracionamento do ambiente natural, ante a segregação dos aludidos recursos. Daí porque Santamaría (2010) aponta que o direito positivo construído sob a lógica liberal reputa a natureza compartimentalizada em tantas partes quantos proprietários existam.

Paradoxalmente, ao capital não interessam todos os seres e coisas da natureza, mas apenas aqueles passíveis de apropriação, segundo um critério físico relacionado à apreensão, retenção, que faz converter em propriedade. Nessa concepção, interessantes os pertences

naturais escassos – e tão mais escassos, mais valiosos –, reconfigurados em categoria jurídica própria, recebendo a designação civilista de bens, conceito com o qual o direito liberal valida a relação utilitarista e servil que opera inflexão dos elementos destacados da natureza à satisfação dos desejos humanos.

Como diz Ost (1995, p. 61), “a inalienabilidade que caracterizava estes bens – a sua afectação a um patrimônio transgerações – é estigmatizada como uma aberração econômica: se os bens devem circular, a mão morta está condenada”. Nisso reside o paradoxo: o capital mercantiliza a água porque é finita e escassa, atribuindo-lhe valor de troca num esquema de quanto menor a quantidade, maior o valor. A finitude e a escassez, entretanto, no plano do estritamente inteligível, tanto servem de fundamento para a mercantilização como para seu oposto, motivo pelo qual se poderia, sob enfoque epistemológico biocêntrico, também advogar a vedação da mercantilização da água.

Por seu turno, o discurso da escassez tem sido refutado por vozes respeitáveis da academia (DERANI, 2005; RIBEIRO, 2008; BECKER, 2012; PORTO-GONÇALVES, 2015). Destacam-se duas principais ordens de argumentos dentre os pensadores que refutam a escassez hídrica, a saber: no plano econômico, interessa ao mercado e a seus protagonistas alardear a falta de água, seja nos setores de água engarrafada, bebidas, tratamento e distribuição, saneamento e outros e, no plano biológico, inexistente demonstração de alteração no volume da água que circula no planeta.

Ribeiro (2008) refere-se à escassez física e à escassez econômica. A primeira se associa à menor quantidade de água em um país em relação às necessidades de sua população e a segunda se relaciona aos recursos financeiros suficientes ou não para distribuir água em quantidade e qualidade adequadas à população. Por qualquer dessas óticas, contudo, a definição dos índices de quantificação das necessidades hídricas da população é problemática e enseja posições díspares, arbitrariamente eleitas. A questão foi bem sintetizada por Derani (2005, p. 458), para quem “os conceitos de abundância e escassez na Economia não provém da situação da natureza, mas da sua inserção no mercado. A definição da água como um recurso escasso advém de um problema de gestão social de seu uso muito mais do que das condições naturais”.

Há uma distinção que já foi anunciada no texto e agora se evidencia: nesta dissertação, utilizamos a expressão *direito hídrico* para traduzir um ordenamento jurídico à problemática da exploração aquífera, inserido no modelo de desenvolvimento paradigmático. Dele difere o que chamamos *direito das águas*.

É na primeira perspectiva que a ordem jurídica brasileira concebe a apropriação da água, sua mercantilização e dominialidade. Em aparente oposição ou como um limitador à

encampação extremada dessa postura, de sorte a viabilizar sua continuidade e desencorajar pretensões de ruptura, configurou-se, primeiro, um aparato de ideias que relaciona a exploração da natureza ao conceito de *desenvolvimento* e, depois, a limitação ou controle dessa exploração ao não menos ambíguo e pouco elucidativo conceito de *desenvolvimento sustentável*. A terminologia e sua carga semântica, como se verá, foi gestada e disseminada pelas Nações Unidas<sup>10</sup>.

Enfoque distinto do direito hídrico é o que se expressa na designação direito das águas, de viés biocêntrico, a considerar os mananciais, os veios e toda forma física da apresentação da água como seres da natureza. Reputando-os seres, recentes constituições latino-americanas (Equador, 2008, art. 71; e Bolívia, 2009, art. 34) atribuíram-lhes *status*, em parte, assemelhado ao das entidades a que o direito civil ocidental chama pessoas, no sentido de atribuir-lhes direitos mediante imposições de obrigações a quem a eles se opõe.

O Novo Constitucionalismo Latino-americano insere-se no movimento designado pelos economistas pós-desenvolvimentismo (no sentido de superar, e não de ressignificar o desenvolvimento como premissa econômica). A par das críticas<sup>11</sup> que lhe são dirigidas e aos direitos da natureza que apregoa (o direito das águas seria uma de suas modalidades), o movimento, além da viabilidade, em tese, de uma guinada epistemológica, revela uma possível base teórica para repensar o paradigma vigente, e sua práxis de subjugar e explorar a natureza sem preocupação de, como diz Ost (1995), assegurar sua disponibilidade para as gerações futuras, sustentada sob um viés de eticidade. É nesse sentido que se considera a pertinência de acompanhar o desenvolvimento das pesquisas que o tenham por objeto.

Mangabeira Unger (2001), ao expor o argumento central do que chama *história mítica da organização do trabalho* – trabalho que, desde Locke e seu Segundo Tratado sobre o Governo Civil, justifica a dominação e a apropriação da natureza pela humanidade (LOCKE, 1994) –, demonstra o que a pretensa modernidade entende por desenvolvimento. Segundo ele, o que a historiografia contemporânea normalmente identifica como o caminho inglês da industrialização acabou sendo assimilado como “a rota preferencial, senão a única possível, do início do desenvolvimento industrial” (UNGER, 2001, p. 109-110).

<sup>10</sup> A terminologia foi introduzida pelo Relatório Brundtland, de 1987 (ONU, 1991), e consagrada na *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, de 1992. Revela caráter circular, na medida em que aparece simultaneamente como signifiante e significado. Veja-se: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (Princípio 4).

<sup>11</sup> É recorrente o questionamento a respeito da capacidade desses entes de vindicar direitos, de per si, sem interferência de outrem.

Reputa inseridos no que chamou “estereótipo da experiência inglesa” fenômenos como a substituição das pequenas fazendas familiares por agroempresas de grande porte, centralizadoras da riqueza e reprodutoras do ideário de ascensão capitalista no campo, cuja produção é normalmente dirigida ao mercado externo; a substituição da manufatura e das corporações de artesãos por fábricas mecanizadas e corporações empresariais; “a reorganização do trabalho como um sistema de tarefas repetitivas e bem definidas”, realizadas em plantas fabris e, nos demais setores econômicos, em estabelecimentos também exagerados e especializados, desde a burocracia até hospitais (UNGER, 2001, p. 110). Demonstra o pesquisador que a experiência inglesa foi tornada em modelo de desenvolvimento, espraiando-se em relativo curto lapso temporal, por todos os setores da vida econômica, importando reorganização de “toda a economia mundial como uma máquina para reproduzir esse estilo industrial em escala mundial por meio da especialização de economias nacionais inteiras” (UNGER, 2001, p. 110).

Harvey (2013, p. 273) aponta que Marx também se insurgiu contra as investidas de restringir seu “esboço histórico da gênese do capitalismo” ao que seria uma “teoria histórico-filosófica do caminho geral do desenvolvimento prescrito por destino a todas as nações, fossem quais fossem as circunstâncias históricas em que eles se encontrassem”, e admitiu livremente que “eventos incrivelmente análogos, mas ocorrendo em ambientes históricos diferentes, conduzem a resultados totalmente diferentes”.

O que Unger (2001) chamou *rota preferencial* e Marx (apud HARVEY, 2013, p. 273) chamou *caminho geral* do desenvolvimento nada mais são senão o resultado do conjunto de artifícios com os quais se naturalizou um determinado modelo econômico – retratado a partir da revolução industrial inglesa e seus desdobramentos – como se fosse o único, como se fosse passível de reprodução no tempo e no espaço, como se resultasse de um processo linearmente cadenciado, esquemática e progressivamente desdobrável, como se fosse adequado a todos os povos e como se a natureza o suportasse. Toda essa adjetivação revela, na verdade, não mais que um conceito naturalizado pela repetição, reiterado nos ambientes doméstico, escolar, profissional, religioso, em espaços físicos e virtuais, sob o influxo de farta propaganda nas mais diversas mídias.

O conceito de desenvolvimento pressupõe um contexto que, idealizado em termos econômicos, justifica um direito do homem de dominar a natureza, condição cujo marco histórico situa-se na Era Moderna e confunde-se com o surgimento do Estado-nação (POLANYI, 2000; GROSSI, 2006; UNGER, 2001). A acepção de desenvolvimento aqui empregada toma a repercussão econômica da ação humana como focal e minimiza seus

impactos no ambiente, nas relações sociais e na cultura dos povos. Apesar de imposta, porque estrutural (FURTADO, 1961), tende a ser recepcionada sem resistência de vulto pelas elites das nações de descolonização oficial tardia. Essas elites, por sua vez, mantêm seu *status quo* reproduzindo na estrutura social interna os mesmos parâmetros que resultaram na exploração das riquezas e do trabalho nacional pelas antigas metrópoles.

A dinâmica descrita traz consigo uma crença generalizada que repercute, tanto no nível das relações sociais internas quanto no das internacionais, apregoadora da necessidade irremediável de aderência ao modelo hegemônico de desenvolvimento. Este, contudo, em lugar de gerar emancipação, justifica a estratificação, seja no nível das economias nacionais, segundo as *etapas do desenvolvimento econômico* sustentadas por Rostow (1961) ou no nível internacional, criticado por Furtado (1961) e Hirschman (1996) por estabelecer supostas escalas crescentes (país desenvolvido, em desenvolvimento e subdesenvolvido ou central e periférico) cujas posições seriam linear e naturalmente galgadas pelos Estados.

Enquanto Rostow (1961), na obra homônima, teoriza a existência de *etapas do desenvolvimento econômico*, Furtado (1961) desvia-se dessa pressuposta linearidade e, associando baixo nível de industrialização a subdesenvolvimento, concebe este último como processo autônomo, e não etapa necessária pela qual tenham passado as economias agora plenamente desenvolvidas (FURTADO, 1961). Hirschman (1996), por seu lado, afasta-se do estruturalismo da matriz cepalina de que participa Furtado e, numa concepção complexa de interação de fatores, apesar de assumir certa aleatoriedade nos processos de desenvolvimento nacionais (no sentido de não reputar possível prever o desenvolvimento, nem mesmo diante de supostas condições favoráveis) reputa viável a um país superar o subdesenvolvimento. Nesse sentido, guarda um otimismo incompatível com a teoria da dependência (dos países subdesenvolvidos aos desenvolvidos) de Furtado.

Referenciada geopolítica e historicamente esta pesquisa, no estágio atual da realidade fundiária brasileira e latino-americana do início do século XXI, de cujo contexto se extraem as percepções sobre a relação homem-natureza, não é demais afirmar que a imposição do modelo hegemônico de desenvolvimento funciona como mecanismo de manutenção da mesma dominação que antes caracterizava o pacto colonial. Identifica-se, portanto, como um processo colonizante contemporâneo (QUIJANO, 2000).

Uma oposição válida a este estado econômico é advogada pelas teorias pós-desenvolvimentistas, cujos cultores, a exemplo de Escobar (2007), rejeitam referência à noção de desenvolvimento. Os pós-desenvolvimentistas não procuram fórmulas alternativas de

desenvolvimento. Eles procuram alternativas a esta matriz econômica (FREITAS; CRUZ; RADOMSKY, 2016).

Inolvidável que o capitalismo retroalimenta a lógica da produção em alta escala, de base industrial, voltada a atender frenéticas aspirações de consumo que impõem o lançamento de produtos cada vez menos duráveis, pseudoinovadores e seriados, em intervalos reduzidos, sendo toda essa estrutura de consumo sustentada por ampla oferta de crédito bancário. Essa mentalidade impõe-se à cadeia industrial alimentícia, viabilizando substituir o consumo de alimentos saudáveis, *in natura*, produzidos localmente sem o uso de sementes modificadas e de agrotóxicos e sem desperdício de água ou desvio de sua finalidade dessedentadora, por comida ultraprocessada, cuja matéria-prima se importa a preços risíveis de países que substituem a cobertura florestal original pela monocultura de *plantation*.

O direito agroalimentar permite associar o modelo desenvolvimentista industrial ao que McMichael (2016) chama segurança alimentar, proposta responsável, segundo o mesmo autor, por marginalizar “culturas alimentares subsistentes que representam, de fato, as populações majoritárias do mundo”. Em contraponto, reconhece-se que “a agricultura industrial deve ser considerada uma alternativa, não o contrário” (MCMICHAEL, 2016, p. 178).

A indústria alimentícia nascida e expandida no referencial desenvolvimentista não apresenta preocupação com valor nutricional, cultural, étnico ou qualquer outro elemento extraeconômico do que produz. McMichael (2016) enfatiza a distinção entre soberania alimentar – noção que alicerça seu regime alimentar – e segurança alimentar, explicando como o capitalismo valeu-se de uma preocupação global com a necessidade de alimentar os povos para, a partir de legítima premissa, construir um discurso falseador da realidade que apregoa produção agrícola industrial e tecnificada como suficiente e adequada para garantir a alimentação dos povos. Esta matriz de pensamento invocamos para explicar o motivo de grandes conglomerados econômicos alardearem em nível global a escassez da água e de ver disseminada uma ideia vaga do que seria compatível com a segurança hídrica em lugar construir um conceito apropriado de soberania hídrica.

Envolta na matriz de pensamento desenvolvimentista, é crescente a preocupação internacional com o tema da água, apresentada em termos de distintos enfoques ou percepções. Ora como 1) recurso ambiental, percepção que vem sendo paulatinamente adjetivada a partir de construtos que a reputam finita e escassa e que, em seus conseqüências extremos, permite reputá-la como mero bem, objeto de transações e valoração; ora como 2) elemento da natureza, parte indissociável desta e sujeito de direito, assim anunciada nas

Constituições do Equador, Bolívia e Venezuela; e, ainda, como 3) direito humano à água, viés com que alardeada uma das mais recentes conquistas jurídicas da humanidade.

### 1.1.2 Desenvolvimento sustentável: reflexos no tratamento jurídico das águas

A partir do último quartel do século XX, uma particular fórmula de negação da conflituosidade entre economia de mercado e meio ambiente restou viabilizada com a criação das assim chamadas tecnologias limpas, tidas como a vantagem competitiva marcante da época. Segundo Layrargues (1997), desenvolvimento e meio ambiente deixaram de ser considerados como duas realidades antagônicas e passaram a ser complementares. A nomenclatura reformada – desenvolvimento sustentável – debuta em 1987, no documento intitulado *Nosso Futuro Comum* ou *Relatório Brundtland* (ONU, 1991), resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral da ONU de 1983, sob a presidência da então Primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, e termina definitivamente abraçado pela ONU com a Declaração do Rio, de 1992 (IPIRANGA; GODOY; BRUNSTEIN, 2011; VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012).

Essa concepção apregoa a necessidade de intensificar a produção – sem a qual não se gera desenvolvimento –, minimizando-se, contudo, o consumo dos recursos naturais necessários, o que só pode ser concebido num ambiente de incorporação constante de tecnologia e inovação aos processos produtivos. Aí justamente reside seu ponto crítico: o incremento produtivo impõe maiores dispêndios de recursos naturais, maior consumo de energia, maior poluição... e mesmo que se encampe um otimismo tecnológico extremo, as compensações tecnológicas revelam-se insuficientes para zerar a equação. Tanto assim que não houve redução no volume global de extração mineral nas últimas décadas. Houve crescimento, movido especialmente pela demanda provocada pelo crescimento econômico chinês<sup>12</sup>.

Desde que cunhado, o conceito foi rapidamente incorporado aos discursos governamental, ambientalista e empresarial (BOFF, 2012), ganhando cada vez mais atenção midiática, em parte justificável por seu caráter de sentido equívoco, aberto, a permitir interpretações de maior elasticidade, não excludente, mesmo a setores produtivos que lidam com atividades poluidoras e potencialmente nocivas:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro,

<sup>12</sup> Sobre a pujança das importações minerais chinesas, confirma-se o documento intitulado *A economia mineral da China e perspectivas do comércio mineral Brasil-China*, disponível no sítio do Ministério de Minas e Energia brasileiro. Confira-se Furtado (2009).

atingam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (ONU, 1991, p. 1).

No extremo oposto desse entendimento, corroborando o caráter conflitivo da relação entre desenvolvimento e preservação ambiental, Leff (2001) considera os preceitos do desenvolvimento sustentável a solução neoliberal para a crise ambiental. No diapasão, sob enfoque crítico, afirma-se que, no plano linguístico, a estratégia da ONU pode ser resumida na mera adjetivação do termo original – *desenvolvimento* – com a expressão *sustentável*, a resultar em mais um conceito aberto e destituído de significação normativa precisamente unívoca. No plano filosófico-político, vislumbra-se um engodo de aceitação pouco questionada.

A vinculação entre a acumulação de riquezas e a exploração da natureza, inclusive da água, sempre pautou o conceito de desenvolvimento, tanto em seus momentos mais brutais e irresponsáveis, em termos socioambientais, quanto na relativização introduzida com a ideia de desenvolvimento sustentável. Embora em sentido amplo configure uma das justificativas de criação do organismo internacional e mesmo que a agência especializada em desenvolvimento (o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no inglês, *United Nations Development Program* (UNDP)) seja um dos órgãos de maior destaque na hierarquia do Sistema ONU<sup>13</sup>, pesquisa às bases de dados da instituição revela uma única declaração focada no direito ao desenvolvimento, a *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, aprovada em 1986.

Esse documento, segundo Nwauche e Nwobike (2005, p. 96), em artigo intitulado *Implementação do direito ao desenvolvimento*, “criou uma polarização entre os países-membros da ONU. Os governos do Sul reivindicam seu direito ao desenvolvimento, enquanto os países ricos do Norte se opõem à existência desse direito”. Conhecido o maior peso dos países nortistas na estrutura deliberativa da ONU e assumida essa razão política como uma das prováveis causas do não enfrentamento ostensivo e direto do tema no âmbito da entidade, reforça-se a tese com que introduzido este parágrafo. Tamanha a importância do tema desenvolvimento para a ONU e indúvidas as posições e os interesses travestidos na pujança com que sempre apresentado, que se afigura pressuposto no discurso da entidade, como algo que não se necessita justificar: quase um axioma de Direito Internacional.

---

<sup>13</sup> O PNUD tem *status* de mesa executiva na Assembleia Geral das Nações Unidas. O cargo de Administrador do PNUD é o terceiro cargo mais alto no *ranking* oficial das Nações Unidas depois dos cargos de Secretário Geral das Nações Unidas e Vice-Secretário Geral das Nações Unidas (WIKIPÉDIA, 2018, p. 1).

A par disso, realizaram-se três Conferências Internacionais sobre Financiamento do Desenvolvimento<sup>14</sup>. São as Conferências de Monterrey, 2002; Doha, 2008; e Adis Abeba, 2015. Os documentos finais dessas conferências revelam que, sob o manto do *desenvolvimento*, a abordagem seguiu o itinerário clássico mercantil-financeiro internacional.

Em Monterrey (2002), as discussões transitaram entre comércio internacional, ajuda oficial externa, investimento estrangeiro direto, redução da dívida, mobilização interna de recursos e estruturação financeira global. A edição de Doha (2008) ficou marcada pelo peculiar momento de abalo do sistema financeiro global, cujas incertezas inviabilizaram posicionamentos firmes. Em Adis Abeba (2015), a 3ª Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, em seis mesas redondas, debateu: mobilização de recursos financeiros internos para o desenvolvimento, mobilização de recursos internacionais para o desenvolvimento, o comércio internacional como motor do desenvolvimento, aumento da cooperação financeira e técnica internacional em prol do desenvolvimento, dívida externa e, finalmente, questões sistêmicas: reforço na coerência e consistência dos sistemas monetário, financeiro e comercial internacionais em prol do desenvolvimento<sup>15</sup>.

Exame superficial dos nomes atribuídos às conferências ambientais patrocinadas pelas Nações Unidas corrobora a leitura que traduz desenvolvimento como mecanismo de acumulação de riquezas decorrentes da exploração da natureza: basta conceber natureza como meio ambiente. Veja-se: *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*, de 1972 (Conferência de Estocolmo); *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, de 1992 (Conferência do Rio); *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*, de 2002 (Cúpula de Joanesburgo); *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*, de 2012 (Rio+20); *Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável*, de 2015 (Cúpula de New York sobre o Desenvolvimento Sustentável). Em arremate, a relação entre desenvolvimento e meio ambiente é de simples compreensão: o fluxo da riqueza decorrente da exploração do segundo torna o primeiro viável.

Nesse contexto é que se afirma ser a exportação de *commodities* agrícolas e minerais a exportação de recursos hídricos; é a exportação da água que serviu de insumo biológico ou logístico à produção da soja, do álcool, do café, de minérios metálicos, beneficiados ou não, e até do petróleo, todos negociados no mercado internacional com sujeição a uma lógica que lhes

<sup>14</sup> Segundo o Portal Federativo, “financiamento ao desenvolvimento é o nome dado ao processo de Conferências das Nações Unidas que busca ampliar a capacidade financiadora, bem como mobilizar os recursos necessários para o cumprimento da agenda de Desenvolvimento Pós -2015” (BRASIL, 2016).

<sup>15</sup> A temática das Conferências foi colhida de repositórios públicos de informação disponíveis na rede mundial de computadores, especialmente nos sítios mantidos pela ONU (UNRIC, 2008).

subtrai valor de troca, na exata medida em que reafirma a unilateralidade da aquilatação desses recursos, a partir da reprodução ideológica e simbólica do desenvolvimentismo de *rota preferencial*, para usar a expressão cunhada por Unger (2001).

A despeito de sabida a produção crescente desses ativos de baixo valor monetário agregado e conhecida sua destinação no mercado global, o que, lógica e inevitavelmente, impacta no maior consumo de água a fazer frente ao incremento produtivo, o discurso oficial da ONU ignora o caráter vaso comunicante e globalizado desses mercados e atribui com primazia aos países produtores a responsabilidade ambiental decorrente. Logo na abertura do capítulo dedicado às *perspectivas mundiais sobre a água*, o resumo executivo do *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2016 – Água e emprego*, evidencia a postura da entidade a propósito do tema:

Desde os anos de 1980, a captação de água doce tem aumentado cerca de 1% ao ano mundialmente, principalmente devido à crescente demanda dos países em desenvolvimento. Na maioria dos países altamente desenvolvidos, a captação de água doce tem se estabilizado ou diminuído levemente (ONU, 2016, p. 4).

Ignora o predito relatório que a redução da captação de água nos países desenvolvidos seja atribuível, em alguma considerável medida, à viabilidade de importar o recurso hídrico, na forma de produtos primários agrícolas e minerais, já mencionada, a baixíssimo preço, reafirmando o fenômeno, que também pode ser descrito como *internacionalização das externalidades ambientais*<sup>16</sup>.

No ponto, reconhece-se o debate mais bem subsidiado pela Ecologia Política, que transborda o estudo dos conflitos ecológicos distributivos, concebendo sua resolução processada fora dos mercados, tanto dos tradicionais – *v.g., commodities* – como dos fictícios – *v.g., créditos de carbono* –, ambientes em que se negociam as decorrentes compensações pelas externalidades ambientais. É no campo da Ecologia Política que se revelam grandes obstáculos ao consenso internacional, e, talvez, os maiores deles na atualidade sejam os que dizem respeito à redução de gases responsáveis pelo efeito estufa e pelo aquecimento global. Veja-se, quanto ao ponto, tratar-se de um limitador da produção e do consumo.

Segundo Joan Martínez-Alier (2015, p. 113), a distribuição ecológica refere aos “padrões sociais, espaciais e temporais de acesso aos benefícios obtidos dos recursos naturais

<sup>16</sup> Em economia ecológica, chama-se externalidade ambiental o efeito não desejado ou não previsto da produção ou exploração de bens ou serviços sobre pessoas ou sobre outros ambientes não diretamente ligados à produção. Embora, a rigor, numa escala binária, seja possível falar em *externalidade positiva* para designar efeitos adversos de valoração positiva, e *externalidade negativa* na situação oposta, a expressão é quase sempre usada como sinônimo de efeito colateral negativo.

e aos sistemas proporcionados pelo ambiente como um sistema de suporte de vida”. Nesse sentido, entendemos que a ecologia política pode e deve servir de referência teórica para debates sobre a vigente distribuição ecológica, ao modo de adequar a proporcionalidade no campo internacional entre os benefícios ambientais da produção de bens e produtos de origem natural, inclusive no campo energético (suportados pelas populações dos países consumidores) e seus malefícios (suportados pelas populações dos países produtores de matérias primas e *commodities*).

As Nações Unidas reconhecem a necessidade de diretrizes normativas destinadas ao equilíbrio das relações econômicas internacionais, a traduzir compensação financeira em favor dos Estados cujo meio ambiente se degrada com a crescente produção destinada a satisfazer o mercado, leia-se, as demandas dos países centrais. Portanto, reconhecem o problema, mas não em sua dimensão de conflito ecológico distributivo, no que revelam perspectiva de enfrentamento diverso da ecologia política. Sob o viés liberal da economia ecológica<sup>17</sup>, fizeram assentar o Princípio 10 na Declaração de Estocolmo, de 1972, segundo o qual, “Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e os ganhos adequados para produtos primários e matérias-primas são essenciais para gestão ambiental, já que fatores econômicos, bem como os processos ecológicos devem ser levados em consideração” (ONU, 1972, p. 1)<sup>18</sup>.

### 1.1.3 Do direito do homem apropriar-se da água ao direito humano à água

John Locke (1994), em seu Segundo Tratado sobre o Governo Civil, concebe propriedade como destacamento de parcelas úteis da natureza passíveis de apropriação, a partir da noção de que esta última foi criada e deixada por Deus para ser subjugada pelo homem mediante o trabalho. Este mesmo trabalho, justificador da apropriação individual das parcelas destacadas do ambiente natural, e tomado em sua dimensão social, reflete a sociedade de mercado a que se refere Polanyi (2000) e, nessa perspectiva, converte-se, *per si*, numa espécie de mercadoria a que o pensador chama, juntamente com o dinheiro e a própria natureza, de

<sup>17</sup> A economia ecológica revela as fórmulas mais usuais com as quais os cultores do desenvolvimento sustentável lidam com as externalidades ambientais.

<sup>18</sup> Tradução livre de: “For the developing countries, stability of prices and adequate earnings for primary commodities and raw materials are essential to environmental management, since economic factors as well as ecological processes must be taken into account” (ONU, 1972).

mercadorias fictícias (no sentido de escaparem da racionalidade formal do mercado que considera mercadorias os bens produzidos)<sup>19</sup>.

Sendo o trabalho uma mercadoria, ainda que uma *mercadoria fictícia*, como o chama Polanyi (2000), não há razão a pressupor o equilíbrio na sua disponibilização entre os que contendem pela natureza. Isolada a lógica antropocentrista, para efeitos meramente didáticos<sup>20</sup>, tome-se o exemplo do agricultor familiar não empresário, que só dispõe de sua própria força de trabalho e, quando muito, da de sua família.

Assume-se que tanto mais parcial a inserção do agricultor nos mercados, menor sua condição de igualdade competitiva com a agricultura de larga escala. Nesta última, o trabalho social é passível de ser adquirido pelo agente do agronegócio em qualquer quantidade, em diferentes graus de complexidade (do braçal ao tecnológico), importando rápida modificação do ambiente natural, então tornado em ambiente agrário. Em termos de apropriação de recursos hídricos, são exemplos de trabalho tecnológico vertido ao ambiente agrário a incorporação de estruturas de engenharia para captação e barramento de água e os equipamentos de irrigação, como os pivôs centrais.

O Censo Agropecuário 2006 do IBGE (2006) revela que a agricultura familiar brasileira ocupa apenas 24% da área total utilizada na agricultura, onde se instalam 84,4% do total de estabelecimentos agrícolas, com geração de um terço da receita do setor no país. O cotejo entre a área utilizada e a receita gerada é elucidativo de uma equação econômica mais favorável à agricultura familiar que os resultados demonstrados pelo agronegócio. A constatação, todavia, ainda não recebeu a atenção merecida, nem se traduziu em políticas públicas de priorização na alocação de recursos e de construção de um aparato jurídico adequado. Segundo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, sucessora do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os produtores familiares respondem por 70% dos alimentos que vão à mesa dos brasileiros (BRASIL, 2017a). Essa mesma pujante agricultura familiar, seja por razões econômicas, por deficitária assistência técnica ou por questões

---

<sup>19</sup> “Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda, mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia” (POLANYI, 2000, p. 94).

<sup>20</sup> Outros valores estranhos ao antropocentrismo poderiam ser destacados para evidenciar a complexidade do real, como as dimensões étnico-culturais e as territorialidades delas decorrentes. Não se elegeu esses valores, de reconhecida existência paralela, na intenção de isolar os efeitos da lógica proprietária surgida com a modernidade, de sorte a vislumbrar a forma como o sentido de manutenção da hegemonia do modelo produtivo opera no mercado de produtos agrícolas de consumo interno.

relacionadas a padrões culturais de produção e consumo, pouco utiliza das tecnologias de irrigação.

Os apontamentos corroboram a ausência de validação axiológica do modelo produtivo agrícola hegemônico, instalado também no Brasil. A Agência Nacional de Águas, no documento intitulado *Levantamento da Agricultura Irrigada por Pivôs Centrais no Brasil – 2014*, lançado em 2016, aponta “a irrigação como principal setor usuário com 55% da vazão de retirada e 75% da vazão de consumo. A vazão de retirada considera o consumo acrescido das parcelas que retornam aos corpos hídricos” (ANA, 2016a, p. 13). Assinale-se que a vazão de consumo global é de 70%, segundo o mesmo relatório, o que evidencia a pressão imposta ao sistema hidrológico nacional, a fazer frente ao maior consumo de água pelo agronegócio.

Ocorre que não é a agricultura irrigada a que alimenta a população nacional; o consumo superior à média global é serviçal das demandas externas. Tamanho disparate não permanece ignorado por quem o tem justificado. Os *Relatórios Mundiais das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos* validam as asserções. Registram que “a exportação ‘virtual’ da água possui implicações importantes para as demandas hídricas” (ONU, 2014, p. 9) e que “as principais oportunidades para aumentar a produtividade se encontram em sistemas alimentados pela chuva, que respondem pela maior parte da produção atual da agricultura familiar – produzindo, com isso, benefícios com relação aos meios de subsistência e à redução da pobreza” (ONU, 2018, p. 5).

A ONU edita, desde 2003, o *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*, conhecido por sua sigla na língua inglesa WWDR. A série, por mais de uma ocasião invocada neste texto, corrobora o marco de desenvolvimento sustentável advogado pela entidade. Apresenta “um panorama geral do estado, uso e gestão dos recursos mundiais de água doce e visa fornecer aos decisores ferramentas para formular e implementar políticas de água”<sup>21</sup>. Do lançamento, até 2012, o WWDR teve periodicidade trienal, quando passou a ser anual, aspecto do qual também se denota o caráter de referência nas publicações temáticas.

Na confecção deste texto, em razão da exiguidade temporal, foram examinados resumos executivos das edições de 2014 a 2018, as quais revelam, a partir de diferentes pontos focais, o que parece um encontro das principais dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambiental) com os recursos hídricos, sendo nítido e vigoroso o guia da incorporação de tecnologias como pressuposto da gestão hídrica e dos seus desdobramentos nas

---

<sup>21</sup> O escopo do relatório vem definido pela própria entidade produtora (UNESCO, 2018).

respectivas conclusões assumidas. As edições do WWDR analisadas trazem os seguintes subtítulos temáticos, a evidenciar os problemas nelas abordados: *O manejo dos recursos hídricos em condições de incerteza e risco* (2014)<sup>22</sup>, *Água para um mundo sustentável* (2015), *Água e emprego* (2016), *Águas Residuais: O recurso inexplorado* (2017) e *Soluções baseadas na Natureza para a gestão da água* (2018).

O relatório de 2018 traz um impacto inicial ao reputar a solução modal – as tecnologias com as quais no passado se alardeou a eficiência quase religiosa das infraestruturas chamadas cinzas, da cor do concreto com que se lhes construiu – como insuficientes no enfrentamento da crise hídrica, a ela opondo o conceito de *Soluções baseadas na Natureza* (SbN), não no sentido de abandono da orientação vigente, mas no de integração com uma nova que, sem desviar da trilha segura já estabelecida, também se constitui em bases tecnológicas, agora inter e multidisciplinares. Veja-se:

A infraestrutura verde (voltada para os recursos hídricos) usa sistemas naturais ou seminaturais, como as SbN, para oferecer opções de gestão da água com benefícios que são equivalentes ou similares à tradicional infraestrutura hídrica cinza (construída/física). Em algumas situações, as abordagens baseadas na natureza podem oferecer a principal ou a única solução viável (por exemplo, a recuperação de paisagens para combater a degradação do solo e a desertificação), ao passo que para outras finalidades apenas uma infraestrutura cinza funcionaria (por exemplo, o fornecimento de água para uma casa por meio de canos e torneiras). Contudo, na maioria dos casos, as infraestruturas verdes e as infraestruturas cinzas podem e devem trabalhar em conjunto. Alguns dos melhores exemplos de utilização de SbN ocorrem onde elas são capazes de melhorar o desempenho da infraestrutura cinza (ONU, 2018, p. 4).

Exame dos WWDRs dos últimos cinco anos corrobora o apontamento. Em 2014, a entidade apregoava como inseridas nas decisões de longo prazo sobre recursos hídricos investimentos infraestruturais de alto custo, como a construção de reservatórios e sistemas de água e esgoto (ONU, 2014). Em 2015, apontou que “o usufruto de benefícios [hídricos] pode ser ampliado com a promoção e facilitação do uso das melhores e disponíveis tecnologias e sistemas de gestão para o abastecimento de água – mais produtivos e eficientes” (ONU, 2015, p. 4). No ano seguinte, defendeu, no âmbito do que chamou de *marco regulatório sustentável*, as parcerias público-privadas (PPP), para viabilizar investimentos “tão necessários nos setores de recursos hídricos, inclusive na construção e na operação de infraestrutura para irrigação, abastecimento, distribuição e tratamento de água” (ONU, 2016, p. 5). O relatório de 2017 é focado na necessidade de investimentos em infraestrutura destinada ao tratamento de águas

<sup>22</sup> As incertezas aludidas no WWDR 2014 gravitam em torno da mudança climática e os riscos referem-se às consequências das diferentes abordagens e enfrentamentos daquela.

residuais ao fim de seu reuso ou reinserção nos corpos hídricos (ONU, 2017). No ano de 2018, refere-se às SbN como catalizadores da eficiência da infraestrutura de engenharia construída e os enfatiza como “capazes de melhorar o desempenho da infraestrutura cinza” (ONU, 2018, p. 4).

A despeito de hegemônica, a perspectiva da ONU sempre conviveu com oposições. Parcela considerável de cientistas, populações tradicionais, etnias indígenas e grupos organizados da sociedade civil sempre criticaram o que Martínez-Alier (2015) alcunhou *credo da ecoeficiência*. É sabida a existência de três grandes correntes no pensamento e na práxis ecológica (MARTÍNEZ-ALIER, 2015): o preservacionismo ou culto à vida silvestre, apregoador do isolamento de áreas de proteção, obstando a essas áreas o acesso social dos grupamentos humanos; o evangelho da ecoeficiência, muito associado à conhecida fórmula do *desenvolvimento sustentável*, e, finalmente, a justiça ambiental, ou socioambientalismo ou ecologismo dos pobres, expressão cunhada pelo supra-aludido autor e que batiza uma de suas obras.

Leff (2003, p. 19, tradução livre), cujo pensamento alinha-se ao socioambientalismo, sobre o que chama de *distribuição ecológica*, afirma-a um conceito apropriado da economia ecológica pela ecologia política, definindo-a como “uma categoria para compreender as externalidades ambientais e os movimentos sociais que emergem de ‘conflitos distributivos’”. Propõe-na “para dar conta da carga desigual dos custos ecológicos e seus efeitos nas variedades do ambientalismo emergente, incluindo movimentos de resistência ao neoliberalismo, de compensação por danos ecológicos e de justiça ambiental” (LEFF, 2003, p. 19, tradução livre).

As Soluções Baseadas na Natureza não são algo novo; muito ao contrário, são o que pode reputar, sem alardes, pontos de equilíbrio entre o natural e o artificial no enfrentamento de externalidades ambientais, inclusive o dano ambiental (aqui o dano hídrico) e as formas de evitar ou minimizar outros danos. Trata-se de uma abordagem de economia ecológica, travestida de ecologia política.

Não se olvida que, em grande medida, SbN representam a incorporação do conhecimento dos povos tradicionais e o reconhecimento de que seus modos de vida trazem menos impactos ao ambiente que os da sociedade de consumo. Todavia, a reconhecença da validade desses saberes e sua indireta incorporação ao discurso da ONU não vêm acompanhadas dos consectários que impõem. Nada se disse sobre a necessidade de reduzir o consumo global, a atividade industrial ou a demanda energética.

Ao contrário, sob a rubrica introduzida no WWDR 2018, apesar de reconhecer a insuficiência do enfrentamento até agora procedido, com base nas deficiências reconhecidas se

valida a intensificação de seu receituário – incorporação crescente de tecnologia, agora de múltiplas origens –, desde que inseridas em um contexto de promoção ou de maximização de processos que a natureza realiza de *per si* em escalas menores e tempos maiores. É com a fórmula mais do mesmo que agora se propõe reduzir as externalidades decorrentes de condutas humanas antecedentes.

O histórico dessa profilaxia ortodoxa disfarçada de moderna, ostensivamente identificada como inovadora, conduz a um prognóstico de sucessivas externalidades e de novas e crescentes intervenções no ambiente, mormente quando se contextualiza o momento de institucionalização das SbN com o de envelhecimento e de superação tecnológica das soluções de engenharia aplicadas nessas décadas de desenvolvimento guiado pelas diretrizes das Nações Unidas. É do texto do relatório apresentado no 8º Fórum Mundial da Água que se colhe subsídio para a constatação. Diz:

A situação atual, com infraestruturas cinzas envelhecidas, inadequadas ou insuficientes em todo o mundo, cria oportunidades para as SbN como soluções inovadoras que incluem perspectivas de serviços ecossistêmicos, maior resiliência e considerações relativas aos meios de subsistência no âmbito do planejamento e da gestão da água (ONU, 2018, p. 4).

Abstraído o contexto em que gestada a expressão *Soluções baseadas na Natureza*, a ideia de enfrentar os desafios da gestão hídrica e da distribuição da água a partir de experiências e de manejos tradicionais não é indesejada; ao contrário, poderia representar uma alternativa ao desenvolvimento e às externalidades que gera. É óbvio, entretanto, o desinteresse dos cultores do modelo hegemônico em sua superação. O que se poderia traduzir na aceitação, pela comunidade internacional, e no reconhecimento da validade do conhecimento construído pelos povos tradicionais e autóctones em suas relações com o ambiente natural e com as alterações nele incorporadas acabou sendo ressignificado numa operação de resistência à aludida proposição, operando a reafirmação do referencial desenvolvimentista e, por consequência, o enrijecimento das ordens social e jurídica que o sustentam, de forma a manter os aludidos povos tradicionais e autóctones alijados dos processos decisórios e dos reflexos econômico-ecológicos, mesmo os meramente compensatórios, pelo uso de seus saberes.

Impositivo abstrair do exposto a conclusão de que se acham inseridas no referencial do desenvolvimento sustentável e sua sede tecnológica as principais deliberações da ONU sobre meio ambiente e água. Impende, ainda, “compreender os múltiplos interesses em jogo nas discussões internacionais sobre a água: a cooperação internacional contemporânea obedece a uma lógica utilitarista e tem resultado num equilíbrio imperfeito dos antagonismo os entre as pretensões individuais e as acomodações coletivas” (VARGAS, 2000). A dinâmica

internacional revela, pois, na multiplicidade de interesses que intenta conciliar, a dualidade entre as perspectivas pública e privada; e, desde o arranjo internacional, a ordem jurídica tem acatado justificativas publicísticas para validar soluções que, na essência, repetem a dinâmica de apropriação da água.

É no contexto do desenvolvimentismo apregoado pelas Nações Unidas que se interpretam e se incorporam ao direito brasileiro os instrumentos internacionais no que se refere ao reconhecimento do direito humano à água. Como é adrede à gênese dos direitos, o reconhecimento e a declaração do direito humano à água e ao saneamento, consoante atualmente concebido, resultam de um desencadear de argumentos, de ações e reações tendentes a compor distintos interesses, de lutas travadas com armas, das mais bélicas às mais diplomáticas e persuasivas.<sup>23</sup>

No diapasão, o Comentário Geral sobre Direito à Água, adotado durante a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2002), é reputado marco histórico para os direitos humanos.<sup>24</sup> Opera explícito reconhecimento do direito humano à água potável, em sua concepção ainda dissociada do saneamento. A seu respeito, o dizer da precitada autora:

“Pela primeira vez a água é reconhecida explicitamente como direito humano fundamental e os 145 países que ratificaram essa convenção internacional estão agora compelidos a assegurar, gradualmente, o acesso irrestrito e equitativo de todos à água potável, de boa qualidade e sem discriminação. Esse documento afirma que “o direito humano de acesso à água resguarda a todos o acesso a uma água de boa qualidade, a um preço razoável, de fácil acesso físico, nas quantidades necessárias e em condições aceitáveis para o uso doméstico e pessoal” (ECOSOC, 2002), além de requerer dos governos a adoção de estratégias e planos de ação nacionais, que permitirão “o avanço rápido e eficaz para a garantia completa desse direito humano” (BARBOSA, 2013, p. 41).

Aos já mencionados instrumentos jurídicos internacionais enunciadores de direitos humanos à água, acresça-se a Resolução nº 64/292, de 2010, deliberada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que declarou a água potável e limpa e o saneamento como “condição ao

<sup>23</sup> Para aprofundamento quanto aos instrumentos e Conferências descritivos do processo de construção da discursividade das Nações Unidas sobre a água consulte-se Barbosa (2013), Dalla Corte (2015) e Brzezinski (2012).

<sup>24</sup> Segundo Herrera Flores (2009), a tradição formada sobre os direitos humanos desde a Guerra Fria, período que coincide o da com a enunciação da Declaração Universal, plasma a fundamentação filosófica dos aludidos direitos em duas tendências: a universalidade e sua pertinência inata à pessoa humana. O mesmo autor, contudo, enfatiza a falta de efetividade dos direitos humanos apresentados sob essa perspectiva tradicional. Dentro do que se convencionou chamar Teoria crítica dos direitos humanos, focado na nota cultural, desnaturaliza a universalidade e os concebe como resultados provisórios das lutas sociais focadas na busca por dignidade. Na linha de intelecção de Herrera Flores, reconhecemos que o direito humano à água, quando tomado como enunciação dada, não comporta enquadramento sob a perspectiva crítica.

pleno gozo da vida e dos direitos humanos”. A importância ímpar do documento reside no acréscimo do direito ao saneamento ao rol dos direitos humanos à água.<sup>25</sup>

Na consecução do legítimo desiderato de viabilizar os direitos humanos relacionados com a água, seja em sua acepção restrita de direito humano à dessedentação com água potável e de qualidade, ou o direito humano ao saneamento<sup>26</sup>, dimensão ampliada do primeiro, surgem os conflitos inerentes à sociedade de mercado e ao Estado que assegura a primeira e lhe impinge padrões de desenvolvimento ditos sustentáveis. Os conflitos distributivos pela água, então, resolvem-se no âmbito dos sistemas legais estatais, tornados cogentes em vista da imposição, aos países pobres, aos ditos “em desenvolvimento”, de permanentes pressões culminantes da manutenção de dependência econômica externa.

A criação das infraestruturas necessárias ao asseguramento dos aludidos direitos humanos à água gera oportunidades de negócios já anunciadas neste texto, a exemplo dos mencionados nos WWDRs, a exigir pesados e contínuos investimentos. A riqueza da água se transfere. Seu valor intrínseco de ente natural ou de insumo vital torna-se ancilar ao valor com o qual passa a ser negociada enquanto recurso hídrico. Surge o problema jurídico da titularidade ao mesmo tempo em que deixa a água de ser natureza e passa a ser recurso natural. A titularidade, agora constituída e destacada de sua origem, migra, ao longo do tempo, das fortunas aristocráticas para as burguesas e destas para grandes conglomerados industriais e financeiros transnacionais, que bancam os investimentos necessários à consecução do direito humano aludido enquanto se convertem, pela mesma ação geradora de lucros induvidosos, em autênticos donos da água do planeta.

## 1.2 ÁGUA NA POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA

Embora pressuposta a imprescindibilidade da água à manutenção da vida, acha-se a proteção dos mananciais aquíferos e dos sistemas hidrográficos em constante oposição aos interesses imediatistas do capital. Modelos desenvolvimentistas fadados ao esgotamento dos recursos ambientais e discursos do agronegócio focados em segurança alimentar produzem, ao nível global, a modelagem jurídica mantenedora de um mecanismo autoadaptativo e sincrético de dominação que delega aos países periféricos a missão de suprir as inesgotáveis demandas

---

<sup>25</sup> Informação a respeito da Resolução ONU nº 64/292 (UN, [2012?]).

<sup>26</sup> O vigente referencial da ONU para saneamento não é *básico*, no sentido com que se emprega o termo em senso comum, mas abrangente, a envolver desde a distribuição da água de qualidade, passando pelo recolhimento de esgotos e culminando no tratamento dos dejetos antes de seu lançamento, inclusive com reuso da água.

das nações centrais em troca de parcas divisas monetárias, alguma dinamicidade econômica e risível participação nos fóruns internacionais decisórios.

A oposição entre os interesses protetivos do ambiente – aqui se foca a água – e as necessidades do agronegócio resulta numa das tantas conflituosidades convertidas em objeto do direito agrário. O problema examinado, sob perspectiva jusagrarista crítica, perpassa a releitura do contexto histórico, econômico e jurídico que viabilizou a um só tempo a percepção dos conflitos hídricos, sua estatização e a conversão da outorga onerosa de uso de água em instrumento da política agrária nacional.

Com lastro em Hobsbawm (1998), assenta-se a encampação da premissa que distingue tentativas questionáveis de “reconstituição histórica” da proposta encampada neste trabalho de proceder a uma seleção não estática dos fatos históricos. Propõe-se uma reavaliação da ação dos sujeitos e respectivos interesses envolvidos na formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) (BRASIL, 1997) que revigorou o instituto da outorga onerosa de uso de água já previsto no vetusto Código de Águas varguista (Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934) (BRASIL, 1934a), operando uma releitura histórica indicativa de particular significado ao direito agrário.

Evidenciam-se como objetivos específicos deste item: i) atribuir ao uso da água empreendido pelo agronegócio enfoque de problema jusagrarista, vislumbrando-o sob o ferramental de conflito ecológico distributivo (MARTÍNEZ-ALIER, 2015); ii) demonstrar como o pensamento proprietário hegemônico, de inspiração lockiana, extravasa a terra e alcança a água e o referenciamento que impôs ao direito objetivo brasileiro; e, iii) finalmente, demonstrar que, à semelhança dos efeitos produzidos pelo Estatuto da Terra, a Lei das Águas reconheceu e estatizou os conflitos hídricos no Brasil, viabilizando que a outorga onerosa de uso de água fosse revigorada e se consolidasse como instrumento da política agrária nacional. Destaca-se, assim, sua utilidade na demonstração da instrumentalidade do tratamento jurídico da água no Brasil à assim chamada questão agrária.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Sem embargo das muitas acepções da expressão, assumo, para este artigo, com Stédile (2005), *questão agrária* “como o conjunto de interpretações e análises da realidade agrária, que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira”.

### 1.2.1 Capitalismo no campo e conflituosidade socioambiental: contextos da regência do direito hídrico

A satisfação das necessidades do capital exige a submissão da natureza ao propósito de geração de mais valia. Nesse contexto, também se insere a água<sup>28</sup>, seja como insumo essencial à produção agrícola, como fonte de energia – imprescindível à produção industrial e ao fomento do consumo – ou mesmo como instrumento de intrincados sistemas de engenharia destinados ao barramento e/ou escoamento de rejeitos sanitários ou da produção mineral.

A água tem comparecido cada vez mais na matriz energética global, desde o sul ao hemisfério norte, inclusive na medida proporcional com que nela incorporados biocombustíveis, seja para uso automotivo ou nas termoelétricas. Tolmasquim, coordenador de obra coletiva patrocinada pela Empresa de Pesquisa Energética, controlada pela União, citando dados da Associação Mundial de Bioenergia (WBA, 2015; WBA, 2014), afirma que,

[...] entre 2000 e 2012, a geração elétrica a biomassa cresceu 140% no mundo, chegando em 439 TWh. Nos anos de 2013 e 2014, segundo dados do relatório REN21 (2015), a geração a biomassa foi de 396 TWh e 433 TWh, respectivamente, mostrando uma redução seguida de retomada da tendência de crescimento (TOLMASQUIM, 2016, p. 143).

Invocando as mesmas fontes, também registra que “a potência instalada de geração elétrica a biomassa em 2014 era de 93 GW, o que correspondia a 14% da capacidade renovável total (sem contar a fonte hidráulica)” (TOLMASQUIM, 2016, p. 143).

A discussão sobre a eficiência ecológica da alcunhada energia verde, entretanto, não tem sido priorizada.<sup>29</sup> Os interesses econômicos margeantes ignoram que os “agrocombustíveis aumentam as emissões de carbono, não solucionam a crise energética e ameaçam as terras comunitárias, pradarias e florestas existentes – das quais [...] a humanidade depende e onde uma substancial porção de alimentos é produzida” (McMICHAEL, 2016, p. 180).

Em todos os destacados contextos, a proteção da água encontra algum tipo de oposição capitalista. Reconhecem-se acanhados e anacrônicos os fundamentos teóricos e a dogmática clássica do direito frente à necessidade de subsidiar a proteção das águas. Inovações

<sup>28</sup> - Embora sabida a distinção, inclusive desde a índole epistemológica, entre o direito das águas e o direito hídrico, não se desenvolvem neste estudo digressões que justifiquem assumir o primeiro, porquanto a análise se estabelece em termos críticos, mas limitados ao referencial jurídico hegemônico de que originado o segundo.

<sup>29</sup> - Não se ignora que a produção de energia a partir de subprodutos agrícolas, como palha, biomassa de estrume e tantos outros, possa contribuir com o ambiente. Mais energia disponível equivale a menos energia a ser produzida e, portanto, menor impacto ecológico. Todavia, ainda referenciado em Tolmasquim (2016, p. 124), que reporta suas conclusões ao relatório já citado da Associação Mundial de Bioenergia (WBA, 2014), “em 2011, o consumo total de bioeletricidade totalizou 348 TWh. A biomassa sólida respondeu por 65% deste valor, seguido dos resíduos com 22% e do biogás com 12%”. É nítido, portanto, que o aproveitamento de resíduos agrícolas não é prioritário a esta indústria, provavelmente por razões de escala de produção.

significativas incorporadas ao arcabouço jurídico brasileiro, especialmente no final do século passado, inclusive pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em relação à proteção de direitos fundamentais e humanos, inserem-se num contexto internacional que leva ao mesmo destino, passando por um caminho reconstruído, agora sob a pomposa autoqualificação de *sustentável*.

Não obstante nos planos do direito posto e da territorialidade estatal haja mecanismos de proteção, a exegese desses novos direitos, de matiz coletiva, permanece privilegiando vetustas interpretações, impostas na prática dos órgãos administrativos e nos juízos, de algum modo extraídas da governança territorial exercida pelo senhorio em face de seus pertences privados, em ótica claramente patrimonialista, a traduzir imbricamento à noção de propriedade absoluta. Este ideário, embora não tenha logrado validação social como adequado a reger o direito de propriedade da terra, vem sendo utilizado como paradigma do direito hídrico.

Enquanto segmento de uma realidade maior, essas concepções jurídicas e seus desdobramentos na efetividade da proteção aos recursos hídricos revelam-nas imbuídas teórica, ideológica e simbolicamente dos valores afeitos aos grupos sociais em cuja defesa operam. São elas particularmente interessantes ao capital financeiro, mantenedor do modelo agrícola industrial que homogeneiza o debate sobre os regimes alimentares apresentando a segurança alimentar como única solução para saciar a fome global, como se os regimes alimentares focados em soberania alimentar não o fizessem com maior eficiência social e ecológica e respeitando os elementos culturais dos povos. “A autovalorização do capital impõe uma ontologia violenta que privilegia uma narrativa de desenvolvimento e desconstrói e desvaloriza outras reivindicações culturais com base em experiência prática bastante distinta” (McMICHAEL, 2016, p. 183).

Inserida na questão agrária, a superação dialética dos choques de interesses pelo uso da água passa pelo reconhecimento de seu caráter de *conflitos socioambientais* ou *ecológicos distributivos*, a última expressão tomada de Joan Martínez Alier (2015). Ressalta-se a percepção de que tais embates, quando focados no uso de águas, geralmente não se evidenciam com o vigor, a clareza e a explicitude inerentes aos correspondentes conflitos pela posse da terra.

Revela-se fácil constatar a relevância de estudar, sob perspectiva crítica, uma das ferramentas mais comuns à prática da agricultura irrigada brasileira: a outorga onerosa de uso de água apregoada na Lei 9.433/97 (BRASIL, 1997), antevendo-a para além da acanhada feição de ato administrativo. Focado o estudo nesta perspectiva, espera-se que contribua minimamente para a afirmação de uma teoria jurídica hábil a enfrentar e superar os ainda preponderantes

referenciais exportados da Europa para as ex-colônias, apesar de já não bastarem em seu berço à composição dos interesses do capital, dadas suas pretensões de continuidade.

### **1.2.2 Hegemonia do pensamento proprietário que alcança a água**

Locke concebe propriedade num ambiente jusfilosófico que pressupõe a natureza deixada por Deus para ser tomada, conquistada, adquirida pelo homem mediante a aposição do trabalho. John Locke é uma das fontes do pensamento moderno a partir do qual a propriedade é concebida como categoria autônoma do pensamento. A partir da escola liberal de que participa ele, a propriedade passa a ser apresentada como uma realidade inerente ao ambiente antropológico. Esse pensamento difunde a ideia de propriedade como ínsita, como aderida ao homem, e não como um construto que aproveita a uns poucos e a outros prejudica. Pressupõe linearidade como característica do desenvolvimento histórico, em cujo desenrolar cronológico haveria a agregação de valores.

O ideário lockiano vertido à propriedade, exposto no Segundo Tratado sobre o Governo Civil, especialmente em seu Capítulo V (LOCKE, 1994), a despeito de originado no seio de uma produção filosófica e política de inclinação liberal e burguesa seiscentista, encontra guarida e ambiente fértil, em pleno século XXI, convertendo-se em sustentáculo de mecanismos de reafirmação da legitimidade da dominação de minorias sobre maiorias, em diferentes Estados. Em Locke, o homem que, por seu próprio trabalho, cultivava e tornava produtiva a terra ou que a modificasse de seu estado natural ao modo de extrair da nova condição um proveito econômico, angariava o direito de dominar a respectiva porção cultivada ou modificada, excluindo de seu domínio, o dos seus contemporâneos.

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade (LOCKE, 1994, p. 42).

A propriedade, como nascida do trabalho de um homem predestinado a submeter a natureza, de mera inspiração jusnaturalista ao Direito, incorporou-se aos repertórios constitucionais originados com as revoluções dos séculos XVIII e XIX, a partir de uma série de

mecanismos de controle dos aparelhos estatais erigidos no mesmo processo. A elite beneficiária sustenta e mantém essa construção a partir de instrumentos jurídicos fundados na ideia original de igualdade de oportunidades advindas do trabalho. Esses instrumentos, não obstante encampem pacífica e mansamente o argumento da isonomia, resultam em estruturas sociais e econômicas estratificadas, divorciadas de qualquer compromisso isonômico factível.

Obviamente que essa construção foi sendo paulatinamente modificada. A história dá mostra de que as lutas sociais exigiram modificações no regime original, especialmente quanto à forma de adquirir e ao seu caráter absoluto. A simplicidade e linearidade da enunciação original da propriedade como direito decorrente da aposição de trabalho humano no ambiente natural sofreu desgastes com o desenvolvimento tecnológico, a urbanização, a industrialização, ao ponto de não bastar ao capital, destinatário dessa proteção jurídica.

O trabalho que, em Locke, era individual e inerente ao sujeito que dele se valia para justificar a apreensão física da terra e da natureza, passou a ser social, passível de ser adquirido como uma mercadoria, em quantidades antes inimagináveis. O trabalho escravo foi abandonado no mesmo processo. Desde então, as construções jurídicas civilistas e privatistas já não podiam suportar os problemas teóricos decorrentes da encampação da quebra dos fundamentos clássicos de validação da propriedade. A isonomia e sua irmã liberdade de nada serviam a validar uma situação de explícita desigualdade de forças e meios na aquisição e manutenção da terra e seus acessórios que só não se intensificou e tomou formas mais beligerantes na Europa porque as fronteiras do Novo Mundo foram abertas, tornando abundantes as terras apropriáveis.

Na medida em que a economia europeia e de suas colônias se financeirizou, assumiu-se que as pretensões de continuidade e reprodução do capital exigiam uma postura de conservação mínima dos entes naturais tornados por ele em recursos. Conforme se verá a seguir, mesmo o que se poderia supor serem rupturas com a mentalidade validadora da repartição da natureza entre sujeitos dotados do poder de decidir sobre ela foram reconfiguradas e ressignificadas, em meio às lutas pelo poder de conceber a feição jurídica da propriedade.

A partir da apropriação das terras disponíveis foram também tomadas como mercadorias e incorporadas ao mercado. Todo esse estado de externalidades teóricas e econômicas acirrou as contradições e exigiu um tratamento complexo para a propriedade. Tome-se o que talvez seja o mais significativo exemplo dessa complexidade: a instituição de limitações ao exercício da propriedade, mediante o reconhecimento de sua função social.

Nada obstante se reconheçam as relativizações e releituras havidas em pouco mais de três séculos de existência, as implicações do pensamento lockiano espraiam-se hoje na regência das relações jurídicas estabelecidas entre os homens e a natureza e, conseqüentemente, na

solução eleita para os conflitos decorrentes dessas relações. As sucessivas releituras e apropriações de significação pelos grupos dominantes operaram um desvio do pensamento original que agora tem sido invocado em benefício de classes desapossadas da terra para justificar suas reivindicações por terra. O trabalho é foco desse desvio.

Em Locke o trabalho não é concebido como mercadoria, ideia difícil de conciliar com o escravismo por ele sustentado. Era o trabalho que validava a apropriação da terra, limitada quantitativamente à apropriação pelo quanto o sujeito pudesse explorar a terra. Locke não concebia a apropriação ilimitada da terra. Todavia, na medida em que aceitava e até defendia a escravidão, parece razoável considerar que entendia o trabalho, pelo menos o do escravo, como um trabalho do senhor do escravo, desempenhado a *longa manus*. A invocação que fazia à dádiva divina da natureza aos homens servia de óbice à sujeição quantitativa indiscriminada da natureza.

Tudo o que um homem pode utilizar de maneira a retirar uma vantagem qualquer para sua existência sem desperdício, eis o que seu trabalho pode fixar como sua propriedade. Tudo o que excede a este limite é mais que a sua parte e pertence aos outros. Deus não criou nada para que os homens desperdiçassem ou destruíssem (LOCKE, 1994, p. 43).

A legitimação da apropriação individual da terra pela incorporação de trabalho, trabalho que modifica e submete o ambiente natural, é agora invocada em abono não da propriedade, porque esta se resignificou para aceitar o trabalho-mercadoria, mas da posse. É dizer, o direito que, em pleno século XXI, busca no ideário liberal lockiano a validação da propriedade, tem que responder a anseios e pretensões das classes não proprietárias, fundadas na mesma ideia que antes os repelia: o trabalho como elemento de validação da relação imediata do homem com a terra e com a natureza, sem excessos e desperdícios. A essa fórmula, nascida no Brasil no campo do Direito Agrário, porque positivada pela primeira vez com a edição do Estatuto da Terra, de 1964, chama-se *função social da propriedade*.

O instrumento da propriedade da terra no direito brasileiro é a transcrição do título dominial no registro de imóveis. A posse, por sua vez, tem duas principais dimensões: é direito e é fato (FACHIN, 1988). Como direito, pode também, em determinadas circunstâncias, ser transcrita no registro imobiliário (art. 167, inciso I, itens 36, 41, 42, LRP). Como fato, dimensão com que mais se afigura no cotidiano, é dinâmica e não se sujeita a um específico meio de prova.

A água corrente e os lagos de bens privados regidos segundo as diretrizes do Direito Civil (Decreto nº 24.643/34) passaram a bem de domínio da União ou dos Estados desde a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), assim permanecendo na CF/88. A vigente Carta

Constitucional no artigo 225 vaticina para o meio ambiente em que se incluem as águas, o caráter de bem de uso comum do povo. Por fim, a Lei 9.433/97 derogou expressamente o Código de Águas ao considerar a água bem de domínio público (BRASIL, 1997). Decorre, pois, diretamente da Constituição a dominialidade hídrica. O que causa, contudo, maiores problemas, no regime jurídico da água é seu uso. O uso da água é outorgado pelo titular do domínio (União ou Estados), e a outorga é o instrumento dessa operação.

Apesar desse aparato publicista, a outorga de uso de água tem se sujeitado à mesma mentalidade privada proprietária que orienta as relações do capital com a terra. A só referência aos aludidos institutos civilistas – propriedade, posse e uso – robor a asserção. E a mesma imediatidade de relacionamento que pautou a construção da juridicidade do aprisionamento da terra pelo trabalho pessoal em Locke é utilizada pelas populações expulsas de suas territorialidades hídricas como fundamento de resistência. É nessa medida que se afirma a hegemonia de o pensamento proprietário saltar da terra e alcançar a água.

### **1.2.3 Outorga onerosa de uso de água: instrumento da política agrária**

A outorga onerosa de uso de água utilizada na irrigação de lavouras é, a um só tempo, instrumento de controle de recurso ambiental limitado e integrante tardio do processo que importou na modernização agrícola e consolidação da grande propriedade tecnificada como modelo fundiário hegemônico, catalisado no último terço do século passado, a partir da edição da Lei 4.504/64 (BRASIL, 1964), que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Foi concebida como mecanismo de atração para o âmbito dos controles institucionais do Estado dos conflitos hídricos, à semelhança do que Moacir Palmeira (1989) demonstrou haver sido viabilizado pelo Estatuto da Terra, relativamente à concepção dos conflitos agrários pré-64, de índole marcadamente fundiária.

Embora a outorga de uso de água, como disciplinada na Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, não se limite à destinação agrícola do recurso hídrico, dados da Agência Nacional de Águas corroboram a vinculação do instituto ao setor agrícola (BRASIL, 1997). As outorgas concedidas por ato da aludida autarquia, ou seja, aquelas vertentes a águas titularizadas pela União, somam, desde o início da série de levantamentos, no ano de 1999, o quantitativo de 11.366. Esse total foi dividido pela autarquia em quinze principais finalidades, que ilustram (sem exaurir ou excluir outras situações exigentes pela outorga) as principais atividades econômicas demandantes por água.

As finalidades destacadas no inventário da ANA foram assim categorizadas: abastecimento público, aproveitamento hidrelétrico, aquicultura em tanque escavado, consumo

humano, criação animal, esgotamento sanitário, indústria, irrigação, mineração (extração de areia/cascalho do leito do rio), mineração (outros processos extrativos), obras hidráulicas, outras finalidades, reservatório/barramento/regularização de vazões para usos múltiplos, serviços e termoelétrica. Apesar da multiplicidade de finalidades de uso, mais de 60% (sessenta por cento) do total de outorgas apontadas pela ANA desde 1999 destinam-se à irrigação. Somando-se outorgas para irrigação e para criação animal, tem-se mais de 65% (sessenta e cinco por cento), resultando inegável o interesse do Direito Agrário no tema.

A figura seguinte, buscada do sítio da Agência Nacional de Águas, revela a predominância do uso agrícola para irrigação das águas de domínio federal outorgadas.

Figura 1: Distribuição das outorgas de uso deferidas pela ANA, por finalidade

Tipo Finalidade



Fonte: ANA (2018).

O percentual de outorgas de águas de domínio da União para uso agrícola é compatível com o volume de água efetivamente subtraído dos mananciais superficiais apurado pela mesma Agência Nacional de Águas. No documento intitulado *Levantamento da Agricultura Irrigada por Pivôs Centrais no Brasil – 2014*, lançado em 2016, a autarquia aponta a irrigação responsável, sozinha, por 55% da vazão de retirada e 75% da vazão de consumo. O mesmo documento explica que vazão de retirada refere ao consumo somado às parcelas que voltam aos corpos hídricos (ANA, 2016a) e assinala que a vazão de consumo agrícola global é de 70%.

Segundo Palmeira (1989, p. 101), o Estatuto da Terra viabilizou a “intervenção direta do Estado sobre os grupos reconhecidos como componentes do setor agrícola ou da agricultura”, o que atraiu os interesses ligados aos capitais investidos na modernização agrária para dentro da máquina do Estado e permitiu “a elaboração e aplicação de políticas próprias para cada um desses grupos”. Prossegue o pesquisador do Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro:

O Estatuto da Terra reconheceu a existência de uma questão agrária, de interesses conflitantes dentro daquilo que, até então, era tratado como um todo indivisível, a agricultura ou, já convertida ao jargão corporativista, a classe rural. Mas, ao fazê-lo, tentando identificar várias linhas possíveis de

conciliação desses interesses, tentando ordenar as relações na agricultura sem cingir-se a apenas uma de suas dimensões – a oposição entre latifundiários e camponeses ou assalariados rurais nas formulações reformistas pré-64 – acabou alargando o âmbito da questão agrária, ou melhor, criando condições para que no jogo entre a referência legal e a atuação do Estado, de um lado, e os interesses conflitantes de grandes proprietários e trabalhadores, de outro, questões como a das terras públicas e sua destinação, a da colonização, a do crédito e da relação entre camponeses devedores e bancos credores, a do cooperativismo, a das obras públicas em área rural, problemas como secas e enchentes, entre outros, se incorporassem à concepção de questão agrária dos camponeses e, num certo sentido, também dos grandes proprietários, e se tornassem, cada uma delas, além de objeto de conflitos específicos em pretexto para o questionamento da política global do governo para o campo (PALMEIRA, 1989, p. 101).

Os escritos de Palmeira servem a diversos propósitos neste texto. Permitem inserir, dentre as políticas públicas cujas elaboração e aplicação são creditáveis ao Estatuto da Terra, a Política Nacional Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433/97 (BRASIL, 1997), porquanto um de seus vieses impõe inegável disciplinamento aos praticantes da agricultura irrigada. Viabilizam perceber, a partir do reconhecimento do que foi chamado questão agrária, um sem número de conflituosidades agrárias, vinculadas não como desdobramentos numa relação linear de causa e efeito, mas ora como protagonistas, ora como coadjuvantes no mesmo cenário; ora implicando, ora sendo implicadas e, na maioria das vezes, interagindo, representando elementos de uma mesma conjuntura social, política e econômica, resultando em constantes processos de territorialização dos sujeitos envolvidos.

O revigoramento da outorga onerosa de uso de água, culminante na edição da Lei das Águas, em 1997, é revelador do momento de “transição entre a ‘modernização conservadora’ da era militar, 1965-1985 e o da economia do agronegócio, plenamente vigente a partir dos anos 2000, até o presente” (DELGADO, 2012, p. 77). Diz-se “revigoramento” porque a Lei 9.433/97 não criou a outorga onerosa de uso de água. O *uso retribuído de águas públicas*, como visto, já se achava previsto no Código de Águas varguista (Decreto 24.643/1934) (BRASIL, 1934a). Todavia, essa permissão foi retomada na Lei das Águas, representando atualmente um dos focos principais de preocupação do capital agrário na eleição de seus investimentos.

No contexto, o incremento das tecnologias de irrigação e a decorrente maior demanda por água são inerentes à modernização experimentada pela agricultura de modelagem hegemônica, estimulada pelas políticas públicas brasileiras desde o último terço do século passado. Essa maior demanda pelo recurso hídrico não demorou a ser percebida como assimilável ou passível de atração pelo Estado. Disciplinada pela Lei 9.433/97, a outorga onerosa de uso de água representa uma faceta da questão agrária, um instrumento, se não de

absorção, ao menos de controle estatal de parcela considerável dos conflitos hídricos, que revolve, expõe e desencadeia outros problemas enquanto se desenrola (BRASIL, 1997).

Cabe ainda uma ressalva para melhor compreensão da problemática de como a maior demanda do agronegócio pela água acabou sendo assimilada como uma oportunidade de controle da conflituosidade hídrica pelo Estado, em benefício, é claro, das elites que o controlam. E a ressalva é simples e eloquente: a outorga onerosa de uso de água tem sido, no mais das vezes, gratuita. E seguirá sendo, até que os principais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – os Planos de Recursos Hídricos, nacional e estadual, e os Comitês de Bacias Hidrográficas, os segundos a depender das definições espaciais promovidas pelos primeiros quanto às bacias hidrográficas – estejam devidamente instituídos e funcionais. Corroborando a condicionalidade do caráter oneroso da outorga a Resolução nº 48/2015 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, cujo Capítulo III, intitulado “Das condições para a cobrança” vaticina:

Art. 6º A cobrança estará condicionada:

I - à proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e sua aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos, para os fins previstos no § 1º do art. 12 da Lei nº 9.433, de 1997;

II - ao processo de regularização de usos de recursos hídricos sujeitos à outorga na respectiva bacia, incluindo o cadastramento dos usuários da bacia hidrográfica;

III - ao programa de investimentos definido no respectivo Plano de Recursos Hídricos devidamente aprovado;

IV - à aprovação pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;

V - à implantação da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades gestores de recursos hídricos deverão elaborar estudos técnicos para subsidiar a proposta de que trata o inciso IV, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelo Comitê de Bacia Hidrográfica ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos, conforme inciso VI, do art. 38, da Lei nº 9.433, de 1997.

O momento histórico e o contexto econômico em que editada a Lei das Águas (1997), de influência neoliberal e de limitações extremas às finanças públicas nacionais, revelou-se determinante na construção dos elementos das políticas de transição para o modelo brasileiro de hegemonia do agronegócio, como descrito por Delgado (2012). O precitado economista demonstra com dados quantitativos que, no fim da década de 1990, o elevado endividamento público federal, com *passivos contingentes* de vários setores, em especial do próprio agronegócio, “torna praticamente impossível bancar novas subvenções à política agrícola, daí

a queda substancial de recursos no período, principalmente para o crédito rural concedido, ao qual necessariamente se associam subvenções fiscais” (DELGADO, 2012, p. 87). O intervencionismo estatal direto apontado por Campos (2011, p. 50) como *peça-chave* “para lograr dinamismo econômico, em especial no período de 1968-73 e nos anos subsequentes” exigia um substituto adequado ao governo neoliberal.

A retomada da viabilidade da cobrança pelo uso da água ocorre, portanto, quando o país não detinha condições financeiras para fomentar o incremento do setor agrícola, mediante o receituário usual de medidas intervencionistas e de subvenções até então experimentadas. Apesar da fragilidade financeira e fiscal da União, da influência econômica neoliberal marcante da era FHC e até da cena ambiental externa, a continuidade da associação do grande capital agroindustrial com o latifúndio – vínculo que, segundo Delgado (2012), caracteriza o agronegócio no Brasil – exigia novas intervenções governamentais. Para o agronegócio seguir realizando sua “estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado” (DELGADO, 2012, p. 94), impunha-se inovar quanto ao modo de viabilizar as transferências de patrimônio público para o setor privado.

O Estado valeu-se, então, de sua dominialidade sobre o bem público *água*, definida no texto constitucional de 1988 e a converteu, a partir da lei 9.433/97, em um novo elemento da política agrária, com claro foco nos interesses do empresariado do setor. E a realidade sobre a materialização da Política Nacional de Recursos Hídricos demonstra que o fez, não para efetivamente cobrar pelo uso da água, mas para, ante a virtualidade da cobrança, ressignificar a relação do pretense usuário com o Estado, ou seja, a outorga onerosa, como disciplinada, representa um elemento que, ao mesmo tempo em que sujeita o grande produtor rural a um controle, também o libera de uma obrigação, tudo sob os auspícios da mesma política agrária. É dizer: o que tira com uma mão devolve com a outra.

Assim é que se compreende a ambiguidade de instituir a onerosidade do uso da água, mas de forma condicionada a uma gama de fatores de difícil consecução, imposta ao próprio ente público outorgante. Por esta operação, o instituto viabiliza uma espécie de favor ao empresariado rural, no sentido de outorgar o uso do bem público *água*, em execução à lei, mas sem cobrar pelo uso do recurso, algo que lembra o clientelismo da era dos coronéis.

O momento histórico da edição da lei 9.433/97, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, “iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram” (DELGADO, 2012, p. 94). Embora Delgado não mencione a Política Nacional de Recursos Hídricos, que tem na outorga onerosa de uso de água um de seus principais pilares, dentre as iniciativas convergentes a que se refere, a

juridicidade crítica assim a percebe porque é compatível com o conjunto de medidas temáticas encampadas no período. A partir dessa leitura, viabiliza-se compreender a retomada do disciplinamento jurídico do instituto e a nova importância que passou a deter.

## **2 OUTORGA DE USO DE ÁGUA NO DIREITO (HÍDRICO) BRASILEIRO**

### **2.1 ÁGUA NO DIREITO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL**

No primeiro capítulo evidenciou-se o raciocínio pelo qual a água deixa de ser um dentre outros seres naturais e passa a ser tratada como recurso ao dispor das necessidades da espécie humana. Por este raciocínio, o ser humano é destacado da natureza como se não a integrasse, o homem é feito senhor da natureza.

Essa construção intelectual afasta-se das contingências temporal e evolutiva. Revela a eleição da epistemologia com a qual se concebe a ação humana no ambiente, não se relacionando ao tempo, porque ambas as concepções coexistem, por exemplo, na concomitância de abordagens distintas do Direito Agrário contemporâneo, voltadas, uma, ao socioambientalismo e à assim chamada Questão Agrária (TÁRREGA, 2014) e, outra, ao agronegócio (TRENTINI, 2012), embora seja hegemônica a última. Também não pode ser admitida como resultante de um encadeamento evolutivo, porquanto já superadas as teorias antropológicas apregoadoras de um processo natural a distinguir os grupos culturais humanos, fundamento da dominação e da escravização de uns por outros, o que autorizou genocídios e, ainda hoje, justifica mortes de mulheres e homens no campo, sob a auspiciosa omissão dos Estados e da comunidade internacional.

É a partir do destacamento do ser humano para fora do ambiente natural que se lhe viabiliza sujeitar os demais entes da natureza. Essa sujeição tem muitas facetas e, na medida em que encampa a forma de organização estatal como sua consorte (OST, 1995), faz emergir uma certa disciplina para a dominação da natureza e seus entes, tomados utilitariamente como recursos (no sentido, alhures citado, de valor de uso que lhe empresta Marx). O direito assimila esse conjunto de opções e convenções e lhes dá uma feição jurídica.

No Brasil, a objetificação da água e sua reconfiguração em bem e recurso hídrico restaram positivadas na Lei nº 6.938/1981; anos mais tarde foram incorporadas à Constituição Federal, depois à Lei 9.433/97, à Lei 9.984/2000 e, muito recentemente, evidenciam-se na Medida Provisória 844/2018, para não citar outros textos normativos. Esse o direito hídrico, essa a disciplina jurídica do uso das águas, esse também o direito humano de acesso à água e ao saneamento, para cujos implementos o Estado brasileiro, já em seu documento de criação, tornou a água bem público e, depois, instituiu a outorga de uso de água como um dos principais instrumentos da gestão do recurso.

Propõe-se, neste capítulo, de um lado, apresentar a água doce no quadro geral do direito brasileiro, situando-a sob os enfoques da dominialidade e da competência legislativa e

apresentando os principais instrumentos de proteção e de gestão hídricas presentes nos repertórios normativos, desde as constituições federal e estadual goiana, passando pelo plano infraconstitucional até as Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos de Goiás; por outro lado, atribui-se foco à disciplina jurídica da outorga de uso de água, reputando-a instrumento destacado na gestão hídrica esboçada na PNRH. A perspectiva privada e os efeitos da encampação de uma leitura publicística são evidenciados enquanto se enfrentam o formato da outorga no direito administrativo, sua tipologia entre direito pessoal e real e, ao final, apresentam-se dados empíricos sobre a outorga de uso de água no Brasil e em Goiás.

### **2.1.1 Água: desde as Constituições à Política Nacional de Recursos Hídricos**

A primeira Constituição brasileira a tratar da água foi a de 16 de julho de 1934 (BRASIL, 1934b), que o fez outorgando à União competência para legislar sobre águas e sua exploração, ressaltando ao Estados legislar supletiva ou complementarmente sobre a matéria, para atender “às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (art. 5º, XIX, j, e § 3º). A mesma Constituição condicionou o que chamou “aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada à autorização ou concessão federal, na forma da lei” (art. 119).

Não obstante a preocupação inédita com a água, a CF/1934 revelou opção política alinhada a seu momento histórico, caracterizado pela crescente demanda por energia elétrica a atender a efervescência do setor industrial e os núcleos urbanos em franca expansão. Assim, ao dispor sobre água, não o fez para proteger o sustentáculo dos sistemas vitais, respeitando as construções históricas, socioeconômicas, a cultura e a simbologia encontrada nos transterritórios<sup>30</sup> onde vivem as pessoas cobeneficiárias da proteção hídrica. Em verdade, considerou-a como mero insumo à produção capitalista.

A Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) mantém em linhas gerais a disciplina da Carta anterior. O documento intitulado “Regimes Aplicados à Gestão das Águas no Brasil”, conduzido pela Global Water Partnership (GWP), em cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), traz uma difundida síntese sobre a situação institucional de governança da água e sobre a relação público-privada que ensejava no início

---

<sup>30</sup> Segundo Haesbaert, “multi e/ou transterritorialidade são processos que cada vez mais parecem compor experiências concretas na sociedade contemporânea. Chegamos a ponto, muitas vezes, de vivenciarmos uma quase completa indistinção de quem/ o que está dentro e o que está fora de um território, quais são os limites territoriais de ação de uma ou outra modalidade de poder” (HAESBAERT, 2011, p. 16). Nessa linha, para nós, os transterritórios representam esses territórios amorfos e em constante processo de autoconformação.

do século passado. Segundo seus autores, o aproveitamento da água no Brasil deu-se por iniciativa do setor privado, especialmente destinada ao fomento da irrigação ou para o abastecimento público, até o início do século XX. Acrescentam eles que “vigorava de forma absoluta o modelo de propriedade conjunta terra-água, sendo virtualmente ausente o papel de regulação do poder público” (COSTA; CORDEIRO NETTO; SOARES JÚNIOR, 2004, p. 14).

A questão jurídica hídrica redimensiona-se com a Constituição de 1946 no que toca ao expreso registro de que as correntes de água passam a ser domínio da União, se banharem mais de um Estado, ou dos Estados, se neles tiverem nascente ou foz (art. 34, I, e 35). Veja-se que essa disciplina constitucional inova não apenas na menção às *correntes de água*, no que demonstrou inédita preocupação para além de seu potencial no aproveitamento industrial. A grande inovação é, contudo, o resguardo do *domínio público* dos lagos e quaisquer correntes de água (art. 34).

O aspecto da publicização é a grande novidade da Constituição de 1946 em relação aos recursos hídricos. A noção da água como bem privado e mero acessório da terra perde *status* em benefício da sua incorporação ao rol dos bens públicos. Esta prescrição restou mantida e ampliada nos documentos constitucionais supervenientes (Constituições Federais de 1967 e seu arremedo antidemocrático, o Ato Institucional nº 05/68, e a vigente, de 1988) (BRASIL, 1967, 1988).

No regime constitucional inaugurado em 10 de outubro de 1988, a questão ambiental ganha notório relevo, refletido em capítulo próprio e em dezenas de dispositivos apartados, mas sistematicamente concatenados. Inserta nesse espectro de prescrições, agora com ênfase social, o trato constitucional da água definitivamente refuta abordagens privatistas, reafirmando incorporação ao patrimônio da União, conforme se trate de correntes de água em terrenos de domínio daquela, ou que banhem mais de um Estado, ou ao patrimônio dos Estados, se se trata de veio que não atravessa fronteiras estaduais.

Pesquisa simples no *Portal da Legislação* do sítio da Presidência da República do Brasil (BRASIL, 2016b) com a entrada *água* revelou 1.510 (um mil, quinhentos e dez) resultados. Ressalvadas homônimas e inconsistências de consulta (como a apresentação de resultado em que a palavra *água* se refere a lugar ou funciona como codesignativo), as quais escapam do interesse dessa pesquisa, restam centenas de atos normativos federais catalogados a tratar do tema, desde o período imperial até os dias atuais. No âmbito dos estados federados e do DF, por certo, há outros milhares de documentos.

Feito o recorte, no que interessa prioritariamente ao objeto selecionado de estudo, o Código de Águas, estabelecido pelo Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934

(BRASIL, 1934a), no que recepcionado pelas constituições supervenientes, inclusive a atual, vige, embora alterado e derogado, revelando-se como primeiro instrumento normativo infraconstitucional temático. Considerou as águas como de domínio público ou privado, disciplinando o segundo, ao pontuar no artigo 8º, que “são particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”. O regime de propriedade das águas no aludido instrumento pode ser assim resumido:

[...] a propriedade sobre as águas, de acordo com esse código, era distribuída entre a União, os Estados, os Municípios e os particulares. Dos Municípios eram as águas que estivessem situadas exclusivamente em seus territórios, respeitadas as restrições que pudessem ser impostas pela legislação dos Estados (art. 29, III). A propriedade dos particulares incidia sobre as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que lhes pertencessem, desde que elas não estivessem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns (art. 8º). As demais águas couberam à União e aos Estados, conforme discriminação legal. O regime de águas estabelecido pelo código foi homologado pelas Constituições de 1934 e 1937 (RIBEIRO, 2002).

Organizou-se em três partes, a tratar respectivamente de: águas em geral e sua propriedade (Livro I), aproveitamento das águas (Livro II) e forças hidráulicas – regulamentação dos potenciais para aproveitamento da indústria hidroelétrica (Livro III), este último revelador de sua vocação prioritária. Mesmo voltado para a priorização da energia elétrica e mesmo que não enfatize o caráter público às águas, o Código de Águas de 34, como ficou conhecido, inicia um trabalho de mudança de conceitos relativos ao uso e à propriedade da água. Assenta Milaré (2014) que o Código de Águas de 1934 foi editado ao fim do aproveitamento industrial das águas e, sobretudo, da energia hidráulica, num momento em que a economia do país despontava para além de sua vocação agrícola e a indústria expandia-se, impondo nova disciplina aos *serviços públicos de luz e força*, até então objeto de concessão por municípios e por Estados.

O documento introduziu a possibilidade do uso *retribuído* (oneroso) da água (art. 36, §2º), aspecto retomado e salientado no final do século, pela Lei de Águas, instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), e pela Lei 9.984/2000, veículo da criação da Agência Nacional de Águas (ANA), como entidade federal de implementação da mencionada política e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A respeito desses diplomas discorrer-se-á resumidamente à frente.

O caráter instrumental da água como insumo à produção capitalista, seja a industrial, clamante por eletricidade, ou a agricultura intensiva, exigente por farta irrigação, descrito no Código de 34, cedeu ante a redefinição da importância das águas promovida pela lei federal

6.938/81 (BRASIL, 1981), disponente sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituidora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cujo órgão de cúpula, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) restou criado pelo diploma com, dentre outras, a atribuição de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, *principalmente os hídricos*” (BRASIL, 1981, art. 8º, VII, grifos nossos).

Note-se que os atos exarados do CONAMA, na forma de resoluções, estabelecem direitos e obrigações em matéria ambiental. O CONAMA congrega três dezenas de entidades de trabalhadores, da sociedade civil e da classe empresarial; representantes de todos os Estados membros; de entidades municipalistas e de governos municipais advindos de cada uma das grandes regiões geográficas brasileiras; dezenas de ministérios e órgãos federais de *status* assemelhado; além de três conselheiros sem direito a voto, representantes dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

O formato resolutivo das deliberações do aludido conselho causa desagrado a certa parcela da doutrina tradicional, que prefere à resolução o formato legal (MILARÉ, 2014). Contudo, sob o aspecto da efetividade dos direitos ambientais e da proteção, a leitura exigente pela disciplina de lei estrito senso deixa de perceber no formato normativo vigente (resoluções do CONAMA) a viabilidade de construção de um direito mais democrático e participativo, advindo da representatividade da composição plenária do órgão, assim como desconsidera a necessidade de utilização de instrumento mais dinâmico na regência das relações jurídicas permeantes da questão ambiental, de que a hídrica é espécie. Nada obstante a validade desses argumentos, são também costumeiramente invocados por bancadas conservadoras de expressiva força no Congresso Nacional em tema de demarcação de terras indígenas e quilombolas, para tentar retirar de órgãos do poder executivo atribuições relacionadas à materialização de direitos fundiários dessas minorias.

No influxo das deliberações do CONAMA e mantendo com elas alinhamento, sobreveio, sob a égide da vigente Constituição, a lei federal 9.433/97, ou Lei das Águas, reconhecida para além de um simples instrumento disciplinador sob o aspecto jurídico formal (MILARÉ, 2014). O diploma funda-se na compreensão de que a água é um “recurso natural limitado, bem de domínio público dotado de valor econômico”, prioritariamente destinado ao consumo humano e de animais, gerido a partir das bacias hidrográficas, de forma descentralizada e coparticipativa, mediante a integração em organismos gestores de âmbitos locais, regionais e nacionais de usuários, da sociedade civil e do governo (art. 1º). Ainda impõe

a lei que a gestão do bem jurídico ambiental compreenda usos múltiplos a satisfazer, dentre outros, abastecimento residencial, geração de energia, irrigação, piscicultura, indústrias.

Dentre os instrumentos da política nacional de recursos hídricos instituída pela Lei de Águas, tem-se a outorga de direitos de uso de recursos hídricos (artigo 5º, III) e a cobrança pelo uso desses recursos (artigo 5º, IV). O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos por ela instituído tem como objetivos declarados assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

A onerosidade da outorga, por seu turno, destina-se a reconhecer a água como bem econômico, indicando ao usuário a existência de um valor de uso; a incentivar a otimização do uso da água e proporcionar obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Para assegurar a execução da política de recursos hídricos instituída pela lei de 1997 foi criada pela lei federal 9.984/2000 a Agência Nacional de Águas, autarquia sob regime especial, à qual se atribuiu promover, por intermédio de autorização, as outorgas de uso de água de competência da União (artigo 4º, IV) (BRASIL, 2000).

A despeito de contextualizada no influxo de uma tendência econômica de precificar, quantificar, avaliar e detratar a água como autêntico “recurso hídrico”, a proposta desta pesquisa é justamente a de sujeitar essa tendência à crítica. O revigoramento da cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua vigente roupagem, de outorga onerosa de uso de água, institucionalizada pela Lei 9.433/97, ilustra a sujeição da natureza ao domínio das forças produtivas, mas oferece um argumento compensatório – mais argumentativo do que propriamente compensatório – consistente na promessa de que o maior controle sob o uso do recurso implicaria em melhor gestão e um palatável adjeto segundo o qual a retribuição financeira pelo uso traria ao usuário consciência quanto ao caráter finito do bem, impondo-lhe restrições em favor da continuidade de seu negócio, além de servir a financiar ações decorrentes das políticas de proteção ambiental. A prática, contudo, ainda não confirmou nenhum desses aspectos. Sequer a onerosidade que serviria de justificativa e de fonte de legitimidade para a maior participação do mercado nas decisões sobre a água, ressalvadas pouquíssimas exceções no território nacional, é aplicável, por ausência de realização prática das condições postas na lei 9.433/97 para a cobrança, condições essas a cargo do Estado, o mesmo que institucionalizou a outorga como pretensamente onerosa.

### 2.1.2 Regime jurídico hídrico: dominialidades e repartição de competências

Os aspectos da dominialidade e da repartição de competências refletem dimensões proprietárias que alcançam os direitos do titular e as decorrentes limitações dos indivíduos sujeitados. Do direito do titular, contudo, como sói ser, também decorrem obrigações, e estas, no campo eleito para este estudo, correspondem, dentre outras, às competências constitucionais para outorgar o uso da água. Do mesmo modo, os sujeitos não proprietários não têm apenas o dever de respeito ao domínio do titular, como também direitos daquele domínio decorrentes. No aludido cenário, o estudo da natureza jurídica da outorga de uso de água no Brasil pressupõe dois exames prévios.

O primeiro, situar os recursos hídricos no âmbito da proteção atribuída ao meio ambiente pelo direito positivo brasileiro. É dizer, pressuposto que o meio ambiente seja concebido como de desfrute individual e geral simultâneo (MACHADO, 2014), deve-se distinguir da disciplina jurídica genérica do meio ambiente, aquela que serve aos bens ambientais passíveis de valoração econômica e de apropriação. Em outras palavras, o sentido de proteção ambiental tende a tornar-se mais escasso na medida em que se configurem condições de apropriação ou de desfrute individual dos bens ambientais.

O Direito acompanha essa tendência. Nesse âmbito é que, por exemplo, a exploração dos recursos hídricos (proteção genérica) se distingue da exploração de minerais sólidos, como ouro ou ferro, e de petróleo (proteção específica), e mesmo a dos recursos hídricos, não se realiza de modo uniforme, dependendo da capacidade de atribuição de valoração econômica e de distintas formas de apropriação. Veja-se como se operam de modos diversos os regimes protetivos incidentes sobre bens ambientais *lato sensu* e *stricto sensu*, como a disciplina jurídica protetiva incidente sobre uma cachoeira incrustada numa serra de difícil acesso e sobre o volume e a qualidade da água de um rio navegável. Para aquela se invoca o *caput* do artigo 225, CF/88, c/c os arts. 2º, *caput* e inc. II, e art. 3º, inc. V, da Lei 6.938/81 (proteção ambiental genérica) e, para esta, os artigos 20, inc. III, e 26, inc. I, ambos da CF/88, c/c a Lei 9.433/97 (regime jurídico protetivo específico, se entendida dominialidade como proteção).

O não enfrentamento da distinção apontada justifica, em termos, porque Freitas (2015, p. 221) considera “difícil conciliar o texto constitucional que, em um momento, atribui propriedade a um ente público (União ou Estados) e em outro afirma que os bens ambientais são de uso comum do povo”. Também por isso não comungamos de sua opinião no sentido de

que “a regra especial da Constituição Federal (artigos 20, III, e 26, II<sup>31</sup>) prevalece sobre a geral (art. 225, *caput*, dessa mesma Constituição)”. A ideia é incompatível com a “concepção hermenêutica da Constituição como um todo orgânico, conjunto coerente de normas, vinculantes e compatíveis entre si”, pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>32</sup>. Para nós, não se trata de sobrepor uma norma constitucional a outra porque ambas têm igual *status*. Reputamos tratar-se de situações juridicamente distintas em que, pelo maior ou menor potencial de valoração econômica e de viabilidade de fruição individual de distintos bens ambientais, aplica-se um ou outro dos aludidos regramentos.

O segundo aspecto a ser examinado é a consideração de que a Constituição Federal de 1988 importou rompimento com a perspectiva privatística vigorosa até meados do século passado e que se materializou no Código de Águas instituído pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (BRASIL, 1934a). Estabeleceu a Carta Política de outubro de 1988 que a água, não apenas a originada de fontes minerais e a que apresenta potencial hidroelétrico, como na Constituição de 1934, que recepcionou o Código de Águas, mas “todas as águas que integram o domínio dos particulares passaram a integrar, pela nova ordem constitucional, o domínio público” (RIBEIRO, 2002, p. 42).

Ou seja, a partir da CF/88, toda a água doce do território nacional passa à categoria de bem público, destacado da propriedade da terra em que se ache, a despeito de respeitadas opiniões em contrário (CRETELA JÚNIOR, 1990, citado por MARQUES, 2004; RIBEIRO, 2002). Quanto às águas superficiais, objeto deste estudo, o domínio foi dividido entre a União e os Estados. Nesse sentido é que se compreende como bens da União “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais” (art. 20, III, CF/88). Já “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”, incluem-se entre os bens dos Estados (art. 26, I, CF/88).

A disciplina constitucional foi explicitada na Lei dos Recursos Hídricos (Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997). O diploma, já no seu artigo 1º, inciso I, qualifica a água como “bem de

<sup>31</sup> - O texto transcrito parece incorporar um erro material ao referir-se ao inciso II do artigo 26 da CF/88 em lugar do inciso I do mesmo artigo, este sim correlacionado ao artigo 20, III, CF/88.

<sup>32</sup> - Tratando justamente de outros bens de propriedade da União, também definidos no artigo 20 da Carta Magna, recentemente, o Supremo Tribunal Federal repetiu seu já clássico entendimento sobre o princípio da unidade da Lei Fundamental no julgamento plenário do RE 636199, relatado pela Ministra Rosa Weber, em que, com vinculação dos juízos inferiores, própria da sistemática da repercussão geral, firmou a tese de que “A Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios” (BRASIL, 2017b).

domínio público”. Não excede enfatizar a água como bem de domínio público *exclusivo*, no sentido de não concorrer com o domínio particular do titular de direito real sobre a terra em que se situe, leitura corroborada pela literalidade do artigo 98 do Código Civil de 2002.

Nesse ponto da análise, convém esclarecer, como numa espécie de taxonomia jurídica, a exata categoria ocupada pelos recursos hídricos, em sua disciplina publicista contemporânea. Segundo as prescrições vigentes no direito positivo brasileiro, as principais fontes normativas do estudo da titularidade dos bens – e a referência é cabível tanto para os bens privados como para os do domínio público – são a Constituição Federal e o Código Civil. Rápido exame da primeira já revelou a publicização dos recursos hídricos, relativamente ao regime que lhe precedeu. Quanto ao segundo (art. 99, CC), dispõe que os bens públicos, a par de sua destinação, são de três espécies, a saber: “os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (inciso I); “os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias” (inciso II) e “os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (inciso III). Destes, apenas os últimos são alienáveis (arts. 100 e 101, ambos do CC/2002), embora seja lícito o uso comum, gratuito ou remunerado, de qualquer dos tipos de bens públicos, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (art. 103, CC/2002).

Esta pesquisa pressupõe a posição da água como bem público. Em linha de princípio, todavia, não é ela incompatível com os dois primeiros tipos do artigo 99 do Código Civil. Em favor de sua configuração como bem de uso comum do povo, além da literalidade do inciso I do supracitado artigo, é viável interpretação conjuntiva dos artigos 20, III, 26, I, e 225, *caput*, todos da CF/88, com o artigo 3º, V, da Lei 6.938/81. Os primeiros dispositivos se referem às águas como bens da União ou dos Estados; o último atribui às águas nacionais, superficiais e subterrâneas, ou seja, as mesmas águas de domínio da União ou dos Estados, tratamento de recursos ambientais e, finalmente, o *caput* do art. 225 considera o meio ambiente (gênero integrado, dentre outras, pela espécie recursos hídricos) bem de uso comum do povo.

Identificamos, também, águas afetadas a uso especial. A despeito de o artigo 1º do Código de Águas enfaticamente apregoar que “as águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais”, no que excluiu sua figuração como bem de uso especial, não é essa a melhor exegese do direito hídrico brasileiro à luz da Constituição. A literatura especializada identifica pelo menos uma situação que infirma o decreto varguista. “Águas existentes em terrenos que sejam do patrimônio especial não de seguir, porém, essa mesma condição. Assim, por exemplo,

lagos e correntes existentes em terras da União destinados à realização de exercícios e manobras militares” (CANOTILHO *et al.*, 2013, p. 717). Admitida a polêmica, o mesmo se pode dizer dos rios, lagos e veios que servem de sustento e base material de culturas indígenas nas terras a que alude o artigo 231 da Constituição Federal, pressuposta a afetação desse patrimônio ao cumprimento das disposições constitucionais protetivas dos indígenas.

### **2.1.3 A gestão hídrica na PNRH com enfoque na relação entre outorga de uso de água e bacias hidrográficas nos repertórios normativos federal e goiano**

Pressuposto o alinhamento do direito positivo brasileiro com as diretrizes de desenvolvimento sustentável que lhe são contemporâneas, a Lei das Águas (Lei federal 9.433/97) é um diploma moderno e bem concebido que aproveita a experiência alienígena alusiva à gestão hídrica descentralizada e territorializada, especialmente a europeia, sem, contudo, reproduzi-la<sup>33</sup>. Nessa medida, contudo, traz as mesmas contradições que vêm sendo expostas nesta dissertação quanto à relação entre o homem e a natureza. Voltando os olhos ao contexto social de sua aplicação, o sobredito instrumento incorpora avanços importantes, tanto assim que as lutas estudadas para composição do capítulo 3 desta obra revelam esforços de grupos sociais antagônicos de atribuir efetividade ao diploma, e não de oposição a ele. Um dos mais importantes aspectos da lei é a perspectiva de sistema integrado de gestão técnica, de âmbito nacional, mas descentralizado, introduzido como referencial do tratamento dos recursos hídricos.

Quanto à técnica legislativa e ante o foco dessa pesquisa, os artigos iniciais são os que mais aqui interessam. A enunciação expressa em capítulos apartados e sequenciais dos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) que institui revela o arcabouço conceitual dessa política. Como fundamentos (art. 1º), atribui à água o *status* de bem de domínio público (inc. I); reputa-a recurso natural limitado, dotado de valor econômico (inc. II); estabelece que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais (inc. III); impõe na gestão dos recursos hídricos priorização do uso múltiplo das águas (inc. IV); define que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos

<sup>33</sup> Segundo Ramos (2005, p. 70), a “Alemanha é considerada o berço da gestão territorial de recursos hídricos por bacias hidrográficas no mundo ocidental, e o principal instrumento político administrativo do sistema de gerenciamento de recursos hídricos são as ‘associações regionais’ (BARRAQUÉ, 1997, apud MACHADO, 2001)”. Na França, a lei de 1898 é um marco normativo importante. Segundo Barraqué (1996), citado por Farias (2003), esta lei organizou os princípios de uma política administrativa, estabelecendo, dentre outros aspectos, a divisão dos usos das águas, pelos Comitês de Bacia. Estudos de direito comparado revelam que a gestão por bacia hidrográfica tem larga aceitação na Europa e Estados Unidos da América (RAMOS, 2005).

Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inc. V); e determina a descentralização da gestão dos recursos hídricos, com obrigatória participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (inc. VI).

Os objetivos ostensivos da PNRH (art. 2º) são: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (inc. I); promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável (inc. II); viabilizar a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (inc. III); e incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (inc. IV, introduzido no rol pela lei 13.501/2017).

As diretrizes das ações gerenciais da (art. 3º) permitem perceber preocupação de construir uma rede de governança nacional de recursos hídricos integrada em aspectos *administrativos*, notadamente quanto à repartição de competências, e *técnicos*, tanto no que se refere ao modo de realização das rotinas como no tocante à incorporação de saberes de distintas áreas, transversalmente integrados pela ecologia. Nesse sentido, constituem diretrizes gerais de ação para implementação da PNRH: a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade (inc. I); a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País (inc. II); a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (inc. III); a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional (inc. IV); a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo (inc. V); e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (inc. VI).

No tocante aos instrumentos da PNRH, a lei se refere a seis principais: os Planos de Recursos Hídricos (inc. I); o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água (inc. II); a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos (inc. III); a cobrança pelo uso de recursos hídricos (inc. IV); a compensação a municípios (inc. V); e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (inc. VI). Destes, pelo maior caráter instrumental, no sentido de caracterizarem-se como ferramentas customizadas e customizáveis para realização da PNRH e porque os demais deles dependem para realizarem-se, destacamos os Planos de Recursos Hídricos (PRHs) e a outorga de uso de água.

Lembrando i) o caráter de sistema, ii) a dúlice dominialidade dos recursos hídricos atribuída à União e aos Estados e iii) a decorrente repartição de competências, estabelece-se a necessidade de conceber PRHs abrangendo desde o território nacional, passando pelos Estados

até o de cada bacia hidrográfica, numa integração harmônica e sinérgica, verticalmente estruturada. Do mesmo modo, a outorga de uso de água. Dado o caráter vasocomunicante dos veios d'água, uma sequência de outorgas deferidas pela autoridade competente a montante, por implicar menor vazão a jusante, em casos extremos, é invocada como causa da morte de rios antes caudalosos e abundantes em vida. É o que se viu no episódio do Levante de Correntina-BA, em novembro de 2017, resumidamente abordado no capítulo 3.

A gestão de recursos hídricos por Bacia Hidrográfica integra o repertório normativo hídrico brasileiro desde a edição da Lei federal 9.433/97 (BRASIL, 1997). A partir desse marco, passa a figurar, enquanto um dos fundamentos da PNRH, (art. 1º, V) como referencial na elaboração dos PRHs (art. 8º) e como território para o qual devem ser prioritariamente destinados os valores arrecadados com a cobrança pelo uso desses recursos (art. 22). Coerente com o modelo de gestão sistêmica instituído, a referida lei prescreve que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, VI), contexto da instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) como integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH) (art. 33, III), cujas competências acham-se no artigo 38.

Em Goiás, a despeito de reconhecida a importância da matéria ao nível de merecer previsão no texto constitucional (art. 140), a lei estadual 13.123/97, editada no exercício da competência concorrente do ente federado, criou, em sentido diverso da lei federal 9.433/97, com a qual guarda paralelismo de fins, a exigência de que o PERH seja aprovado por lei estrito senso. Diferentemente do PNRH cuja competência para acompanhar a execução e a aprovação é do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) (art. 35, IX, Lei federal 9.433/97), em Goiás a institucionalização e atualização do PERH depende uma complexa e politicamente intrincada articulação a ser promovida a partir do órgão gestor, atualmente a Secretaria de Estado de Cidades, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SECIMA), ao fim da ulterior conversão da proposta em lei estrito senso.

Confira-se: “O Estado, através de seu órgão gestor, conforme os arts. 132 e 140 da Constituição Estadual, instituirá e manterá atualizado, por lei, o plano estadual de recursos hídricos” (art. 18, *caput*, 1º parte, Lei 13.123/97). A imposição original de vigência quadrienal do plano foi eliminada pela Lei 19.876/2017, mas não a reserva legal.

Em paralelo às disposições constitucionais e legais que apregoam o complexo mecanismo de elaboração e atualização do PERH, o CERH<sup>34</sup>, ao qual a lei estadual 13.123/97 comete a atribuição de “discutir e aprovar propostas de projetos de lei referentes ao plano estadual de recursos hídricos” (art. 28, I, 1ª parte), via Resoluções nº 14/2010 e 42/2016, que editaram sucessivos regimentos internos do órgão, autoatribuiu-se competência para “aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas modificações na forma do artigo 18 da Lei nº 13.123, de 16 de julho de 1997” (art. 4º, III, Resolução nº 14/2010; art. 2º, III, Resolução nº 42/2016). A autoatribuição de competência, a despeito de não guardar alinhamento com a constituição e com a lei estaduais, tem respaldo numa interpretação lógico-sistemática do repertório normativo instituidor do SNRH, a começar pela disposição constitucional federal respectiva (art. 21, XIX, CF/88). Não obstante quaisquer oposições que lhe possam ser feitas, revela-se medida importante porque viabiliza avançar nas construções normativas e nas ações institucionais que exigem o balizamento do conteúdo do PERH.

A lei estadual nº 11.414/91 “dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e Minerais e dá outras Providências”. Referido ato normativo estabeleceu, anteriormente às leis instituidoras dos sistemas nacional e estadual de recursos hídricos, as diretrizes para elaboração do plano estadual e repetiu a necessidade de submissão da norma à Assembleia Legislativa (art. Art. 1º, § 2º). Seguiu-se a lei 11.548/91, que aprovou o primeiro PERH. O segundo foi aprovado pela lei local de nº 13.040/97, a valer no quadriênio 1995/1998.

Por duas décadas não houve lei vigente sobre o tema em Goiás<sup>35</sup>. Encontrou-se, contudo, disponível no sítio da SECIMA na rede mundial de computadores documento técnico redigido na forma de plano de gestão, datado de 2016, intitulado Plano Estadual de Recursos Hídricos, sem ficha catalográfica e sem identificação de autoridades públicas ou de técnicos responsáveis pelo texto, cuja publicação ostentava, na capa e contracapa, na parte superior, as logomarcas de INYPSA (empresa sediada na Espanha, especialista em atender demandas públicas de engenharia, consultoria e projetos de infraestrutura hídrica) e de COBRAPE (Companhia Brasileira também voltada a consultorias e projetos na mesma área), e, na parte inferior, as logomarcas de INTERÁGUAS (Programa de Desenvolvimento do Setor Água, da Agência Nacional de Águas) e do BANCO MUNDIAL, o nome da SECIMA, o brasão do

---

<sup>34</sup> O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (atualmente Conselho Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos), participa do processo de instituição do Plano Estadual de Recursos Hídricos, na condição de órgão colegiado jurisdicionado à SECIMA. A nova atribuição/nomenclatura e o jurisdicionamento derivam da lei estadual 19.987/2018, modificadora da lei 19.574/2016.

<sup>35</sup> A pesquisa foi procedida no sítio virtual da Secretaria de Estado da Casa Civil (GOIÁS, 2018b), em 1º de abril de 2018, portanto, logo após e por influência midiática do VIII Fórum Mundial da Água, realizado de 18 a 23 de março, em Brasília.

ESTADO DE GOIÁS e o nome do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Em 23 de maio do mesmo ano, nova consulta foi procedida à mesma base, quando se constatou editada a Lei estadual nº 20.096, de 23 de maio de 2018, que aprovou o PERH para o triênio 2017-2020, correspondente ao mesmo documento supra descrito.

Nesse contexto de imprecisão normativa, via Resolução nº 26, de 05 de dezembro de 2012, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Goiás estabeleceu, com efeitos práticos, a definição e delimitação dos territórios das bacias hidrográficas e de seus respectivos comitês, instituindo 11 (onze) Unidades de Planejamento e de Gerenciamento de Recursos.

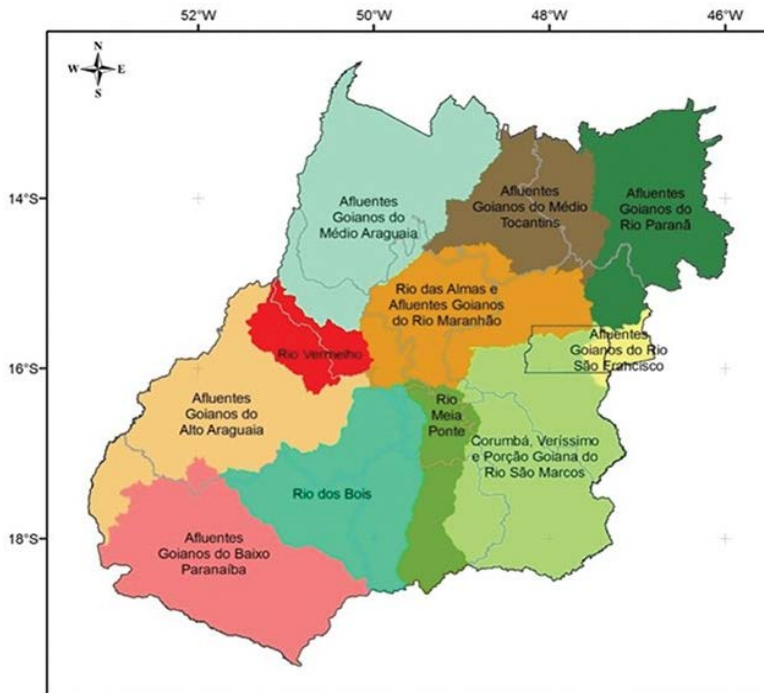
Quadro 1: UPGRHs goianas e suas siglas no PERH

UPGHR	NOME
AGAA	Afluentes goianos do Alto Araguaia
AGMA	Afluentes goianos do Médio Araguaia
AGMT	Afluentes goianos do Médio Tocantins
AGRP	Afluentes goianos do Rio Paranã
AGRSF	Afluentes goianos do Rio São Francisco
AGBP	Afluentes goianos do Baixo Paranaíba
CVPGSM	Corumbá, Veríssimo e porção goiana do São Marcos
MP	Meia Ponte
RAAGRM	Rio das Almas e afluentes goianos do Rio Maranhão
RV	Rio Vermelho
RB	Rio dos Bois

Fonte: Extraído de GOIÁS (2018a, p. 101).

O PERH reporta ao teor da aludida resolução e considera as UPGRHs como “espaço territorial estadual compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos”. São as unidades: Afluentes Goianos do Baixo Paranaíba; Rio dos Bois; Meia Ponte; Corumbá, Veríssimo e Porção Goiana do Rio São Marcos; Afluentes Goianos do Rio São Francisco; Afluentes Goianos do Alto Araguaia; Rio Vermelho; Afluentes Goianos do Médio Araguaia; Rio das Almas e Afluentes Goianos do Rio Maranhão; Afluentes Goianos do Médio Tocantins e Afluentes Goianos do Rio Paranã.

Figura 2: Distribuição das UPGHR no território goiano



Fonte: GOIÁS (2018a, p. 16).

No tocante aos comitês de bacia hidrográfica, o PERH considera criados todos, no total de 11 (onze), correspondendo, cada qual, à respectiva UPGRH, e reputa instalados apenas 5 (cinco) comitês: os das bacias Rio Meia Ponte; Rio Vermelho; Afluentes Goianos do Baixo Paranaíba; Rio dos Bois; e Rio Corumbá, Veríssimo e São Marcos. Chagas *et al.* (2017) reportam à *existência* de apenas cinco comitês estaduais, justamente os supralistados, cujos atos de criação enumeram, nada referindo sobre comitês criados e não instalados. Apesar de considerá-los existentes, não há no PERH nem a data natalícia nem menção ao instrumento normativo de criação dos demais comitês. Já a Agência Nacional de Águas, consoante se infere da tabela seguinte, buscada em 2018 de seu sítio oficial, considera criados e instalados os mesmos cinco comitês já referidos e acrescenta outros três como criados e não instalados (na última condição acham-se: CBH do Rio das Almas e Afluentes Goianos do Rio Maranhão, CBH dos Afluentes Goianos do Alto Araguaia e CBH dos Afluentes Goianos do Rio Paranã).

Tabela 1: Comitês de bacias hidrográficas criados no Estado de Goiás

Código	Comitê	Instrumento de Criação	Data Criação	Área Aproximada	População	Municípios
GO1	CBH do Rio Meia Ponte	Lei 13.123	16/07/1997	14.500	2.248.000	37
GO2	<u>CBH dos Rios Turvo e Dos Bois</u>	Dec. 5.826	11/09/2003	35.800	624.000	52
GO3	<u>CBH do Rio Vermelho</u>	Dec. 7.337	13/05/2011	11.000	86.000	11
GO4	<u>CBH - CVSM - Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Corumbá, Veríssimo e da porção goiana do Rio São Marcos</u>	Dec. 7.536	30/12/2011	47.200	1.454.000	41
GO5	<u>CBH Baixo Paranaíba</u>	Dec. 7.535	30/12/2011	43.300	277.000	19
GO6	CBH do Rio das Almas e Afluentes Goianos do Rio Maranhão	Dec. 7.958	07/08/2013			
GO7	CBH dos Afluentes Goianos do Alto Araguaia	Dec. 7.957	07/08/2013			
GO8	CBH dos Afluentes Goianos do Rio Paranã	Dec. 7.956	07/08/2013			

Fonte: ANA (2016b, p. 1).

Do cotejo das aludidas fontes bibliográficas reputa-se seguro afirmar que das onze UPGHRs em que dividido o território goiano a apenas cinco correspondem comitês de bacias hidrográficas criados e instalados, cuja distribuição espacial segue a descrição gráfica da figura adiante lançada.

Figura 3: Comitês de bacia hidrográfica criados e instalados no Estado de Goiás



Fonte: ANA (2016b).

A ausência de materialização da Lei 9.433/97, seja no tocante à instalação dos comitês de bacias hidrográficas, unidades referenciais estruturantes do gerenciamento pretendido, ou em inúmeros outros aspectos, é útil à preservação de um estado de descontrole institucional que serve, inclusive, a incentivar a manutenção do uso indiscriminado dos recursos hídricos, negando ou infirmo os fundamentos e diretrizes da própria PNRH. É o que se dá com a cobrança pelo uso da água, que pressupõe o pleno funcionamento dos comitês de bacias (Resolução nº 48/2015 do CNRH, art. 6º), consoante demonstrado no subitem 1.2.3 desta

dissertação. Esse estado de omissões institucionalizadas corrobora o dizer de Oliveira (2008, p. 37), para quem “as frágeis políticas públicas de água não se revelam eficientes, do ponto de vista da implantação, embora possuam normas avançadas.

## **2.2 NATUREZA JURÍDICA DA OUTORGA DE USO DE ÁGUA**

Neste tópico, situa-se a natureza jurídica da outorga de uso de água com enfoques administrativista e civilista. Com apoio em Thompson (1987), pressupõe-se a norma jurídica como mediadora dos embates entre classes sociais pela apropriação do controle do processo de concepção do direito.

Opõe-se a perspectiva privada aos efeitos da encampação de uma leitura publicista e, nessa dimensão dialógica, afere-se a melhor da configuração da outorga aos conceitos de autorização, permissão, concessão ou contrato e sua classificação segundo padrões civilísticos, entre direito pessoal e direito real. Ainda, sob o viés do que Ferraz Júnior (1994) chama dogmática jurídica, propõe-se um exame empírico da situação da outorga de uso de água em Goiás, sob o enfoque da razoável duração do processo administrativo respectivo, sob a ótica do Tribunal de Justiça local.

### **2.2.1 A outorga como instrumento de autorização de uso de bem público: direito posto ou positivismo de combate?**

Desde o Código de Águas de 1934 (Decreto 24.643/34) a ordem jurídica brasileira continha instrumento que permitia ao ente público titular da dominialidade hídrica ceder, mediante retribuição pecuniária, seu uso aos particulares. O artigo 36, §2º, do aludido decreto já prescrevia que “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem”. Seu artigo 43 completava o raciocínio, explicitando que apenas as águas tidas como públicas exigiriam, para sua exploração, aquiescência do respectivo titular e, ainda assim, apenas nas situações de derivação (desvio), o que nos parece uma atecnia, porquanto esta leitura inviabilizaria o objetivo principal, que era o aproveitamento do potencial hidrelétrico.

Ainda calha o registro de que o decreto extraia validade, quanto ao ponto da onerosidade do uso das águas, da prescrição similar que o Código Civil então vigente (Lei 3.071/2016) trazia. O artigo 68 do Código Beviláqua prescrevia: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem”.

No regime do Código de Águas, contudo, a outorga do uso de água se fazia a partir de dois institutos jurídico-administrativos distintos: a *concessão* e a *autorização* (artigos 150 e seguintes e 170 e seguintes, respectivamente). A outorga de uso de água, portanto, não era o instrumento pelo qual o titular da dominialidade viabilizava o uso do recurso hídrico ao particular. Era um gênero com o qual se designava, entre dois possíveis, o *status* jurídico do uso da água entregue pelo titular do domínio ao particular.

O interesse da saúde e da segurança pública (inc. I) e o interesse dos direitos de terceiros ou da qualidade, curso ou altura das águas públicas (inc. II), na disciplina do artigo 68 do Decreto, sujeitava-se a autorização. Já “o aproveitamento industrial das quedas de águas e outras fontes de energia hidráulica” – matéria a que vertida maior parte do diploma –, “quer do domínio público, quer do domínio particular, fazia-se mediante autorizações e concessões” instituídas no mesmo código (art. 139).

Sob o aspecto operacional, a distinção se fazia por exclusão. Na forma do artigo 140, dependiam de concessão “a) os aproveitamentos de quedas d’água e outras fontes de energia hidráulica de potência superior a 150 kws” e “b) os aproveitamentos que se destinam a serviços de utilidade pública federal, estadual ou municipal ou ao comércio de energia seja qual for a potência”. Enquanto a concessão, como regra, pressupunha “concorrência pública” (art. 44) e implicava relações recíprocas entre o ente público concedente e o concessionário, regidas por contrato administrativo dotado, inclusive, de cláusulas extravagantes, a autorização resultava de ato unilateral da administração, de natureza precária.

As primeiras interpretações doutrinárias da Lei 9.433/97 (Lei das Águas orientaram-se no sentido de que o aludido diploma não teria alterado o regime de outorgas fixado no Código de Águas, de modo a permanecerem as formas de concessão e autorização (GRANZIERA, 2001; NEVES, 2011). Contudo, a discussão perdeu relevo com a edição da Lei federal 9.984/2000, que no art. 4º fixa a *autorização* para designar o instrumento jurídico da outorga (GRANZIERA, 2001).

É de todo conveniente esclarecer que, ao teor da técnica do Direito Administrativo, há duas formas de uso dos bens públicos: o uso comum e o uso especial (DI PIETRO, 1999; CARVALHO FILHO, 2018), conforme a classificação civilística do bem. Nesse sentido, a designação *especial* enfatiza uma característica que não é a regra quando se estuda os bens públicos, qual seja, o uso privativo. O *uso comum* é, portanto, o ordinário, o que se dirige à comunidade de usuários de modo indistinto e coletivo. O privativo ou especial, que mais interessa à compreensão da outorga onerosa de uso de água, no dizer de Carvalho Filho (2018, p. 1245), “é a forma especial de utilização de bens públicos em que o indivíduo se sujeita a

regras específicas e consentimento estatal, ou se submete à incidência da obrigação de pagar pelo uso”.

O uso privativo, por não importar alienação, pode ser atribuído a qualquer das três categorias de bens públicos a que alude o artigo 99 do vigente código civil (BASTOS, 2001; CARVALHO FILHO, 2018). Nesse contexto teórico conceitual, a outorga de uso de água opera autorização de uso de bem público, no caso, o recurso hídrico. A autorização de uso, para Carvalho Filho (2018, p. 1253), “é o ato pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privado, atendendo primordialmente a seu próprio interesse”. Aqui cabe um adendo importante para o Direito Agrário e para os sujeitos que invocam sua normatividade.

Di Pietro (1999) lembra a possibilidade de o uso privativo de bem público ser conferido não apenas a pessoa única, mas a um grupo determinado de pessoas. Quer-nos parecer essa uma possibilidade jurídica viável à tutela de interesse peculiar de populações tradicionais aquadependentes. Seria, então, o caso de valer de um *positivismo de combate* para assegurar o que, no Capítulo 3 desta obra, tratamos como *territorialidades hídricas* desses sujeitos. Silva Júnior e Souza (2009) explicam o que seja positivismo de combate e sua pertinência à defesa dos direitos dos povos tradicionais:

Existem normas positivadas tanto no ordenamento jurídico nacional, quanto no internacional, as quais são utilizadas para garantir direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais. Estas normas, também, são fruto de lutas históricas travadas em vários cenários e épocas, as quais hoje representam um instrumento dentro do campo jurídico para a efetivação destes direitos que chamamos de étnicos e coletivos.

Uma das formas de utilização destas normas é conhecida como positivismo de combate. Isto significa que, [sic] estas normas postas são utilizadas pelos grupos sociais de uma forma contra-hegemônica, combatendo as injustiças e desigualdades através da própria regra positivada, ou seja, gerando um conflito legal com o propósito de derrubar o status quo (SILVA JÚNIOR; SOUZA, 2009, p. 128).

Para a defesa das territorialidades hídricas das comunidades tradicionais, contudo, seria viável extrapolar a rigidez da exigência de identificação dos sujeitos destinatários dessa autorização de uso do bem público *água*, tecnicamente tratada na lei 9.433/97 como outorga de uso de água, seja mediante a constituição de associações ou entidades jurídicas congêneres. Ainda, impõe-se compreender que a desnecessidade de outorga firmada no §1º do artigo 12 da aludida norma não impede o requerimento de outorga. O raciocínio é extraído do adágio de que quem pode o mais pode o menos.

A aludida cláusula de exceção foi instituída em benefício das populações tradicionais, isso porque são as mulheres e os homens dessas populações que incorrem nas situações que excepcionam a exigência da outorga. Esses sujeitos são os que formam pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural que tomam o uso de recursos hídricos para a satisfação das próprias necessidades (inc. I), são eles os que promovem as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes (inc. II) e que também acumulam volumes de água considerados insignificantes (inc. III). Em sendo a cláusula instituída em seu benefício, podem optar pela proteção mediante a outorga, desde que satisfaçam os requisitos técnicos pertinentes. Por fim, apenas ressaltamos do raciocínio dispendido o regime próprio do uso da terra e da água pelos indígenas.

Tornando ao uso privativo do bem público, segundo Bastos (2001) e Carvalho Filho (2018), ostenta as características de ato i) *unilateral* (em oposição a contrato administrativo), apesar de decorrer de pretensão do particular; ii) *discricionário* (em oposição àqueles vinculados ao comando legal), nada obstante haja parâmetros normativos cujo afastamento inviabiliza o ato, e iii) *precário*, podendo ser revisto ou revogado pela Administração a qualquer tempo, sem que, como regra, daí surjam direitos, sejam reais ou indenizatórios.

Esses mesmos três atributos são perceptíveis no conceito trazido por Granziera para a autorização administrativa que tomamos como adequado para a disciplina da outorga de uso de água, seja onerosa ou gratuita, a que se refere à Lei das Águas. Veja-se:

Conceituo a autorização administrativa fixada pelo Código de Águas como: Ato unilateral, por meio do qual o detentor do domínio do recurso hídrico – União, ou Estados<sup>36</sup> – com base nas prioridades fixadas no Plano de Bacia Hidrográfica, confere ao interessado o direito à utilização privativa do recurso, com o fim de atender a interesse público ou particular, devendo a precariedade ser dimensionada de acordo com a finalidade dessa utilização, em cada caso concreto.

Nada obstante unilateral, discricionária e precária, a outorga de uso funciona nos domínios da mentalidade que domina o direito hídrico à semelhança de um título que justifica a posse em ambiente fundiário. Desse modo, a mesma reserva que os agraristas críticos fazem à superavaliação do título nas disputas pela posse da terra comparece quanto à mentalidade que concebe a outorga como um quase direito real sobre a água. Nessa dimensão, melhor passível de comprovação por pesquisa qualitativa e empírica, o título da outorga, por si mesmo, na

<sup>36</sup> Na transcrição, a autora faz referência ao Código de Águas, mas descreve os titulares do domínio do recurso hídrico como sendo a União e os Estados, quando o aludido instrumento referia também a outros possíveis entes públicos titulares – no mínimo os Municípios –, o que leva a crer que intentava referir-se ao regime da Lei das Águas, e não ao do Código de Águas. Demais disso, o Código de Águas nada referia sobre os planos de bacia hidrográfica.

concretude das relações decorrentes da divisão social do trabalho em ambiente de mercado, vale mais que o seu conteúdo jurídico estrito. E é assim porque a unilateralidade, a discricionariedade e a precariedade, especialmente esta última, não são invocadas com o mesmo vigor e frequência e nem em favor dos interesses públicos nas mesmas proporções com que servem a legitimar a expropriação dos recursos hídricos por agentes privados.

Por derradeiro, registra-se que a outorga de uso de água da Lei federal 9.433/97 configurada pela Lei federal 9.884/2000 em autorização administrativa pode assumir variadas feições formais, conforme o órgão que a faça gerar. Por exemplo, no âmbito da Agência Nacional de Águas, o respectivo documento comprobatório do ato intitula-se simplesmente *Outorga*, enquanto em Goiás, a SECIMA emite, ao mesmo fim, e com semelhantes efeitos jurídicos, *portarias*.

### 2.2.2 Outorga de uso de recursos hídricos: direito pessoal ou real?

Os primeiros anos posteriores à vigência da Lei 9.433/97 assistiram à sedimentação nos níveis acadêmico-teórico, institucional e operacional de dois importantes processos percebidos nos ambientes jurídicos brasileiros: i) *a reconfiguração da concepção de propriedade* – mediante o fenômeno que ficou conhecido como constitucionalização do Direito Civil<sup>37</sup>, que a reputa, sem atentar para o objeto a que refere, integrada por uma função social (CF, art. 5º, XXIII); e ii) *a incorporação na agenda política do discurso do desenvolvimento sustentável*, a reger a relação do Estado brasileiro e de seu povo com o meio ambiente (CF, art. 225), sob o formato de um modelo de desenvolvimento bipartido nas dimensões da eticidade transgeracional e da natureza difusa de seu exercício, decorrente de sua definição no texto magno como “bem de uso comum do povo”.

Para ambos os processos contribuíram a ainda presente repercussão midiática da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou como também ficou conhecida, ECO92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e a edição da Lei 10.406/2002, instituidora do vigente Código Civil, expresso no parágrafo único do artigo 2.035 ao priorizar a função social da propriedade e dos contratos às convenções. A ECO92 ratificou o discurso da

---

<sup>37</sup> Rito e Konder (2015, p. 183) apontam os seguintes autores como precursores do direito civil constitucional. Para elas, “O precursor do marco teórico chamado Direito civil-constitucional é Pietro PERLINGIERI. Cf. O direito civil na legalidade constitucional. Rio de Janeiro, Renovar e Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar. Entre nós, Gustavo TEPEDINO. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. In: Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro, Renovar. Maria Celina Bodin de Moraes. Constituição e direito: tendências. Na medida da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar. Carlos Edison do Rêgo MONTEIRO FILHO. Rumos cruzados do direito civil pós-1988 e do constitucionalismo de hoje. In Gustavo Tepedino (coord.). Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional. São Paulo, Atlas”.

sustentabilidade nas relações de produção, e o Código de Miguel Reale (protagonista do anteprojeto) incorporou a função social da propriedade e reacendeu o debate acadêmico temático.

A Lei 9.733/97 incorpora elementos nucleares dos aludidos processos na medida em que, nada obstante considere a água um recurso, como tal sujeito a um regime de dominialidade, não atribui exclusividade no uso do recurso, instituindo uma natureza jurídica híbrida para a água, integrada por elementos a um só tempo de direito público e de direito privado. Essa dualidade de percepções da água fica clara logo nos primeiros dispositivos do diploma. O inciso I do artigo 1º a reputa um “bem de domínio público”. Como bem, recebeu tratamento privatístico, lembrando ser o Direito Civil o validador do raciocínio econômico que transforma meras coisas presentes no ambiente natural em bens; todavia, seu domínio é público, e não privado, aspecto derogatório do até então principal diploma normativo temático, o estatuto hídrico varguista delineado nas disposições do Decreto 24.643/34.

A pergunta que decorre desse retrato espaço-temporal dos confins do século XX no Brasil é se o domínio público da água assumiu as notas da função social e do desenvolvimento sustentável ou, pelo menos, se viabiliza a assunção dessas notas. A construção da resposta, se positiva ou negativa, permite configurar a outorga de uso de recursos hídricos, respectivamente, como direito real ou pessoal.

Propomos como referencial teórico para o desiderato a concepção da norma jurídica como mediadora nos embates pelas concepções da propriedade, e não apenas como resultante destes. A diferença reside em que, tomada como resultado, a lei se cristaliza como mero elemento que viabiliza e valida as cada vez maiores distâncias entre os polos das relações de produção, tudo sem nenhuma ofensa ao direito. Tomada como elemento de mediação, entretanto, sem negar que ela, a lei, é instrumento posto em favor dos interesses de uma classe, a classe que domina o Estado, assume-se que o direito ostenta um caráter reflexo-ambivalente de modo a trazer ínsito o elemento legitimatório da igual submissão de todos aos comandos normativos, no que se viabilizam ganhos como decorrentes da concretude das ações dos sujeitos em suas relações sociais, ou seja, ganhos decorrentes de tomadas de posição sobre as leis e a partir das leis.

Thompson (1987), em *Senhores e caçadores*, obra que dedicou ao estudo da Lei Negra inglesa, apesar de ocupar-se da demonstração de como esta norma e a violência estatal que institucionalizou serviram para consolidar o regime de proteção da propriedade fundiária nos domínios de Sua Majestade, trouxe valiosos subsídios para compreensão da normatividade estatal e sua relação com os sujeitos seus destinatários. A perspectiva do historiador inglês não

opõe a lei como resultante de vetores do poder daqueles que controlam as relações de produção bem como o Estado onde se realizam (superestrutura<sup>38</sup>), aos grupos que se enfrentam no âmago dessas relações, nem autoriza que se convalidem leituras de plena apropriação ou de preconceção do direito por qualquer dos polos dessas relações. Veja-se:

[...] distinção entre a lei, de um lado, concebida como um elemento da “superestrutura” e, do outro lado, as realidades das forças produtivas e relações de produção, mostra-se cada vez mais insustentável. Pois a lei, muitas vezes, era uma definição da efetiva *prática* rural, tal como fora seguida “desde tempos imemoriais” (THOMPSON, 1987, p. 351).

Thompson (1987), sem negar os efeitos das posições das classes e dos sujeitos nas relações de produção, atribui à lei a condição de mais um elemento da vida concreta desses sujeitos, abrindo espaço para que, em meio às lutas, com a mediação da lei, haja viabilidade de algum ganho à classe que melhor se articular, inclusive, eventualmente, para aquelas ocupantes das posições desprivilegiadas na divisão social do trabalho.

O direito filtrado nas revoluções liberais da era moderna assumiu a reflexoambivalência, no já mencionado sentido de legitimar a igual viabilidade de ser invocado por todos os sujeitos, formalmente equiparados. Numa metáfora pouco original ilustramo-lo como uma espada de dois gumes. Com esse atributo, venceu o absolutismo monárquico, configurando os conhecidos axiomas da supremacia da lei e da igualdade, os mesmos que são invocados para justificar a propriedade e o *status* de proprietário. Seus correspondentes atuais parecem ser a supremacia do interesse público e a isonomia. Nada obstante estas versões contemporâneas pareçam melhorias das correspondentes noções progenitoras, ambas são conceitos abertos e de fácil manipulação discursiva.

Nesse sentido, diz-se que o enquadramento da outorga de uso de água como direito real ou pessoal importa a eleição prévia de uma concepção estática ou dinâmica para a norma jurídica. No período da introdução da Lei das Águas no ordenamento jurídico brasileiro, vozes respeitáveis da academia chegaram a sustentar o caráter de direito real ao instrumento. Para citar a produção associada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, Benedito Ferreira Marques, professor laureado do PPDGA, em sua tese de

---

<sup>38</sup> A relação entre superestrutura e infraestrutura em Marx é dialética. Infraestrutura é a estrutura econômica da sociedade, e “a estrutura econômica da sociedade é a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas sociais de consciência”, de que ‘o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral’” (MARX, 2013, posição 17260). Integram a Superestrutura as instituições político-jurídicas e as formas de expressão da consciência social – arte, religião, filosofia que, para Marx, correspondem historicamente a determinada base econômica. Esta, portanto, determina aquela.

doutorado, defendida junto à UFPE, em 2004, intitulada *A natureza real e contratual da outorga de direitos hídricos*, e Cleuler Barbosa das Neves<sup>39</sup>, na dissertação que lhe valeu o título de mestre em direito agrário, sustentam a natureza real da outorga.

Contudo, o transcurso de mais de vinte anos desde a edição da norma e os efeitos, no interregno, dos dois aludidos processos retromencionados (a reconfiguração da concepção de propriedade para abarcar a função social e a incorporação do discurso do desenvolvimento sustentável) impõem releitura. No âmbito desses processos, segundo o referencial teórico eleito, a própria Lei das Águas mediou sucessivas lutas pela concepção que se daria à outorga, entre uma e outra das aqui destacadas naturezas: direito real ou pessoal.

Antes, contudo, de situar a outorga de uso de recursos hídricos entre um e outro, calha distinguir direito real de direito pessoal. À desincumbência do desiderato invocamos perspectiva privatística do direito civil e o fazemos ao modo de demonstrar a ausência de elementos publicísticos na composição exegética transcrita a seguir, nada obstante se trate de “Comentários ao Novo Código Civil”, de 2002, portanto, quando os elementos constitucionais de reconfiguração do direito privado já deveriam estar repercutindo e, isso, por força do vetusto axioma da supremacia da lei, que, como já dito, opôs limitação ao poder absoluto dos reis e instituiu as monarquias constitucionais. Veja-se:

Lafayette R. Pereira, partindo da distinção entre direito real e direito pessoal, assinala que o primeiro “... tem por objeto imediato coisa corpórea, móvel ou imóvel” e, nas lições precedentes estabelece, com didática previsão, a diferença entre o direito real e o direito pessoal. Para o primeiro, seu exercício ocorre como “forma de relação imediata do sujeito do direito com a coisa, se dependência de ato ou prestação de pessoa determinada...”, isto é, objeto material do direito passa a ser apenas a coisa, sem que haja, “por parte de terceiros, ... não a obrigação positiva de dar ou fazer, mas a obrigação negativa e real de lhe sujeitar o exercício. – obrigação comum a todos os direitos e que se traduz na inviolabilidade que os reveste”. Ao contrário, no campo dos direitos pessoais, o objeto imediato são atos ou prestações de pessoas determinadas.

Quando se fala em coisa sobre a qual recai o exercício do direito da pessoa, a primeira ideia que se assoma é a de propriedade, a ponto de alguns doutrinadores, como é o caso de Marco Aurélio S. Viana, ao afirmar, peremptoriamente, que “Em torno da propriedade gira o Direito das Coisas e delas promanam outros direitos reais” (SANTOS, 2007, p. 4).

Sem negar que o ato de interpretar reconfigura a literalidade do objeto interpretado aos moldes de critérios eleitos pelos intérpretes, enfatizando uma ou outra de suas facetas,

---

<sup>39</sup> A obra referencial do professor Cleuler é o livro *Águas doces no Brasil*, de 2011, listada nas referências bibliográficas; todavia, nele o autor deixa claro tratar-se da editoração do seu trabalho dissertativo, intitulado *Apropriação das águas doces no Brasil: a concessão onerosa de direito real resolúvel de uso da derivação de corpo de água*, defendido junto ao PPGDA-UFG, 10 (dez) anos antes.

reputamos que o estágio atual dos estudos acadêmicos temáticos, tomados como clássicos fundamentos interpretativos da lei, não permite validar que a outorga de uso de recurso hídricos constitua direito real. Lembremos que a norma em si não impõe a interpretação dominante, ela é mediadora de correntes de pensamento atrativas de distintos interesses de grupos sociais opostos e estes formatam a interpretação.

Essa concepção ressoa o referencial teórico eleito e, em seu extremo, ratifica o efeito da positivação das normas como balizador de segurança jurídica. Isso porque, uma vez posto o direito, tornado cogente, ao integralizar-se ao sistema de que participa, pode ser invocado por qualquer dos polos em litígio e a diversidade de interpretações, embora presente, tende a diluir-se a partir de ferramentas de verticalização da eficácia das decisões judiciais, como as que se operam no controle de constitucionalidade e, mais recentemente, na formação dos precedentes de sujeição obrigatória a que se refere o artigo 927 do Código de Processo Civil e outros dispositivos fundantes do sistema de precedentes qualificados do direito brasileiro.

A concepção encampada para a outorga – de autorização de uso de bem público – sustentada no subitem anterior deixa assente sua incompatibilidade com a natureza de direito real. Seus caracteres distintivos – a precariedade, a discricionariedade e a unilateralidade – não se ajustam ao conceito de direito real. Atenta contra a materialidade histórica da discursividade jurídica contemporânea reputar a outorga como instrumento de validação de uma relação entre o titular (sujeito da outorga) e a água, ao modo de excluir outros usuários, ainda que sem outorga, isso porque, na linha dos processos de publicização do direito privado e de sustentabilidade nas relações de produção, a própria Lei 9.433/97 reporta não apenas ao domínio público das águas, mas também a seus usos múltiplos.

Assim como a propriedade está para os direitos reais, a obrigação está para os direitos pessoais. Noutro dizer, propriedade e obrigação são as espécies principais dos gêneros direitos reais e direitos pessoais. Nesse diapasão, é bom lembrar o caráter transitório da relação obrigacional, oposto ao do direito real, porque este é dotado de pretensão de permanência (VENOSA, 2013).

Sustentar a natureza de direito pessoal da outorga de uso de água, além de afastar o ranço da perspectiva de dominialidade privada da água, permite compatibilizar o instituto com a feição contemporânea da propriedade, cercada e legitimada por uma função social. O domínio público dos recursos hídricos se reforça e reafirma, ao mesmo tempo em que é reafirmado o compromisso constitucional com a sustentabilidade. Mesmo que um e outro discursos nem sempre sirvam aos desapossados da água, sua concreta assimilação na configuração da outorga

como direito pessoal importam ganhos no embate pela concepção jurídica dominante sobre o tema, mediado que foi pela Lei 9.433/97.

### **2.2.3 Duração do processo de outorga de uso de água em Goiás: contornando ou afirmando a política de recursos hídricos?**

Redirecionando nosso estudo ao campo do empirismo, propomos investigar uma situação peculiar em que o direito hídrico foi explorado sob vieses conservadores ao modo de afastar o cumprimento de suas próprias diretrizes. Eis a caracterização fática e normativa sujeita a análise.

Apesar de instituídas as Unidades de Planejamento e de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UPGHR) em Goiás pela predita resolução nº 26/2012, desde quando tornou-se viável passar a um nível superior de eficiência na gestão dos recursos hídricos – a referência aqui é a perspectiva desenvolvimentista hegemônica – somente a partir da edição, pelo titular da SECIMA, da Portaria nº 181, publicada no DO de 13 de agosto de 2015, operou-se a incorporação da bacia hidrográfica como elemento operacional da outorga no Estado.

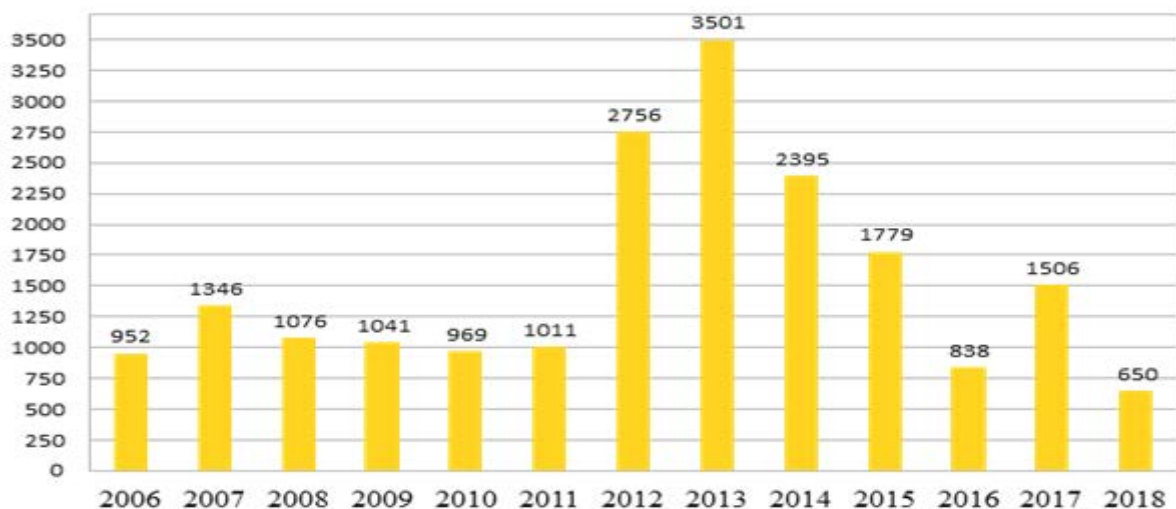
O ato retro mencionado estabeleceu a bacia hidrográfica como referência para exame dos processos de outorga de recursos hídricos (art. 1º) e firmou que a ordem de análise dos aludidos processos considere a bacia hidrográfica no âmbito da qual haja o maior número de requerimentos pendentes de exame (art. 2º). Sobredita portaria foi retificada pela Portaria nº 013/2017, de 10/01/2017, a dispor que os processos serão analisados por bacia e por ano, com o primeiro bloco contendo os processos formalizados até 31/12/2014, o segundo bloco com os processos de 2015, o terceiro bloco com os processos de 2016 e assim por diante, no que estabeleceu o critério cronológico como secundário ao da bacia hidrográfica, ainda legitimando outras preferências legais como passíveis de incidir no âmbito de cada bloco de processos sob análise, como a prioridade etária, quando pertinente.

A encampação da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão hídrica, apesar de exigível e, mais ainda, apesar de ter sido erigida em fundamento da política de recursos hídricos (art. 1º, inc. V, Lei 9.433/97), não foi recebida sem resistências, porquanto implicou quebra na expectativa de expansão das atividades do agronegócio. Como reação à supracitada Portaria 181/2015, duas frentes de ação institucional foram desencadeadas por segmentos organizados da atividade agrária. De um lado, o setor agrário atuou junto à Assembleia Legislativa e, de outro, junto ao Tribunal de Justiça, permitindo configurar-se um macro conflito de interesses de natureza jusagraria, cuja resolução, a exemplo de outros, foi encampada e absorvida pelo Estado.

Conquanto a irrigação e suas tecnologias representem uma das mais importantes facetas da agricultura industrializada, à instituição de um marco normativo de viés publicista para regência do direito hídrico corresponde o reconhecimento de um estágio tardiamente inserido no que a literatura especializada convencionou chamar modernização conservadora do setor agrário (DELGADO, 2012). Daí porque é válido invocar, no ambiente de regulação dos recursos hídricos, o raciocínio com o qual Moacir Palmeira, referindo-se ao Estatuto da Terra, aponta para o reconhecimento e a estatização da questão agrária, no sentido de que “os interesses ligados a esses capitais foram atraídos para dentro da máquina do Estado, que é onde passaram a se dar as decisões e os ajustes econômicos” (PALMEIRA, 1989, p. 100). A asserção tem valor reputando-se a água como um elemento que, embora distinto da terra no aspecto jurídico, a ela se adere, sendo concebida como acessório da terra no plano da economia política (MARX, 2017), ensejando conflitos agrários.

Pesquisa quantitativa levada a efeito no repertório de outorgas disponibilizado no sítio virtual da SECIMA, em 05 de janeiro de 2018 (GOIÁS, 2018c), revela que a Portaria 181/2015 importou, em curto prazo, significativa redução nas portarias de outorga, retomando-se, nos anos de 2017 e 2018, o crescimento quantitativo, contudo em menores volumes. Parece, no entanto, ainda cedo para afirmar se se trata de mero “represamento” da atividade administrativa, a ser superado nos períodos seguintes, ou de mecanismo de efetivo maior rigor técnico que repercute em redução de outorgas. O gráfico seguinte robor a redução pontual no volume de portarias de outorga.

Gráfico 1: Quantitativo absoluto de portarias de outorga expedidas em Goiás 2006-2018



Fonte: Compilado de GOIÁS (2018).

Colhe-se da tabela que o período de maior expedição de documentos de outorgas de águas goianas, seja em quantidades absolutas ou em média, situa-se nos três anos anteriores à

edição da Portaria 181/2015. Em média, no triênio 2012-2014, foram expedidas 2.884 portarias de outorga de uso de água de titularidade do Estado de Goiás por ano, perfazendo o total de 8.652 portarias. Já no triênio 2015-2018, a média anual é de 1.387 portarias, totalizando 4.163 (registre-se que a portaria aludida é de agosto de 2015). A redução nas portarias de uso de água no triênio 2015-2018 em relação ao período de 2012-2014 foi de mais de 50%.

Além disso, o ano de 2016, imediatamente seguinte ao da edição do ato, considerada a série histórica de 13 anos, foi o que registrou o menor volume de portarias. Tamanha expressão numérica, embora explicitamente decorrente dos comandos do artigo 1º, inciso V, da Lei federal 9.433/97 e do art. 3º, inciso II, da Lei estadual nº 13.123/1997 (o último diploma dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos), ambos a considerar que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política de Recursos Hídricos, como já adiantado, representou uma oposição vigorosa à expansão do setor agrícola e não passou ao largo de oposição classista.

Sob o influxo da Portaria 181/2015, instaurou-se um antagonismo. De um lado, os setores técnicos e a burocracia da SECIMA apontam para a bacia hidrográfica como elemento decisório, em franco enfoque publicista. De outro, os sujeitos do agronegócio, valendo-se de formulações jurídicas privatísticas e de relações de força típicas do coronelismo, insistem na precedência cronológica como critério da tomada de decisões nos pedidos de outorga. No contexto desse embate, foram impetrados junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em grau originário, dezenas de mandados de segurança assemelhados, todos impugnando suposta infringência ao princípio da razoável duração do processo administrativo de outorga de uso de água destinada a irrigação. Com o objetivo de estabelecer o posicionamento do areópago goiano sobre o critério jurídico adequado a balizar a ordenação dos processos de outorga de uso de água, procedeu-se nesta pesquisa a um exame dos julgamentos dos aludidos processos judiciais, consoante o recorte metodológico seguinte.

O repertório de julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás foi acessado via da base de dados disponível no sítio institucional na rede mundial de computadores (<http://www.tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>), com acesso em 15 de fevereiro de 2018, selecionado o campo *jurisprudência*. A opção aludida importou limitação do *corpus* da pesquisa porque resulta automática subtração à consulta: 1) das decisões monocráticas de 2º Grau (no que desconsideradas extinções sem resolução de mérito), 2) dos atos judiciais de 1º Grau e 3) da produção jurisprudencial do subsistema de Juizados Especiais. Todavia, aponta, com grau de confiabilidade inerente ao modelo de duplo grau de jurisdição adotado no sistema

processual brasileiro, o entendimento temático da aludida corte e serve de orientação aos juízos submetidos a sua jurisdição, os quais tendem a reproduzi-lo.

A busca utilizou os termos *outorga*, *água* e *cível*, com o conector *e* (opção “Todas as palavras (E)”). Localizaram-se 66 (sessenta e seis) ementas de acórdãos com os aludidos critérios. Precedeu-se, então, a corte de natureza temporal, para considerar apenas julgamentos com datas de 2016 e dos anos seguintes. A operação resultou redução no *corpus* da análise, que ficou limitado a 13 (treze) ementas de acórdãos proferidos em mandados de segurança, sendo a mais recente datada de 07/02/2018 e a mais antiga é de 12/08/2016.<sup>40</sup>

A temática de todos os acórdãos relaciona-se ao tempo de tramitação do processo administrativo de concessão da outorga. Em todos os casos, empreendedores rurais postularam ao órgão competente a outorga para uso de água mediante captação em cursos d’água inseridos em bacias distintas e alegaram excedido o prazo de 180 dias previsto na Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente para exame dos pleitos, sendo também comum a defesa estatal quanto à necessidade de adstringência ao critério de exame em função da capacidade da bacia hidrográfica previsto na Lei federal nº 9.433/97 e em portarias do órgão concedente.

Todos os acórdãos do período analisado concederam segurança, invocando o princípio da razoável duração do processo, reputando-o infringido. Ou seja, o posicionamento unânime do Poder Judiciário do Estado de Goiás é no sentido de sobrepor a garantia instrumental da razoável duração do processo ao direito material tutelado (disponibilidade hídrica transgeracional).

Noutro flanco, os agentes do agronegócio, em paralelo ao acionamento do poder jurisdicional, também logram êxito em fazer-se ouvidos junto ao Poder Legislativo Goiano. Em junho de 2018 foi sancionada a Lei estadual nº 20.114, de 04 de junho de 2018, que dispõe sobre os prazos de tramitação e conclusão dos processos administrativos instaurados para o fim

---

<sup>40</sup> São os mandados de segurança destacados: MS 111743-33.2016.8.09.0000, 3ª CC, rel. Des. Beatriz Figueiredo Franco, DJe de 12/08/2016; MS 5318247-83.2016.8.09.0000, 1ª CC, rel. Des. Orloff Neves Rocha, DJe de 17/05/2017; MS 5241717-38.2016.8.09.0000, 5ª CC, rel. Des. Olavo Junqueira de Andrade, DJe de 03/07/2017; MS 5170374-45.2017.8.09.0000, 5ª CC, rel. Des. Alan Sebastião Sena Conceição, DJe de 04/08/2017; MS 5335434-07.07.2016.8.09.0000, 6ª CC, rel. Juiz Substituto em 2º Grau Wilson Safatle Fayad, DJe de 17/08/2017; MS 5143148-65.2017.8.09.0000, 2ª CC, rel. Juiz Substituto em 2º Grau Sebastião Luiz Fleury, DJe de 21/08/2017; MS 5182124-44.2017.8.09.0000, 6ª CC, rel. Juiz Substituto em 2º Grau Marcus da Costa Ferreira, DJe de 30/08/2017; MS 5064900-85.2017.8.09.0000, 1ª CC, rel. Des. Luiz Eduardo de Souza, DJe de 06/11/2017; MS 5215444-85.2017.8.09.0000, 1ª CC, rel. Des. Luiz Eduardo de Souza, 1ª CC, DJe de 24/11/2017; MS 5294564-80.2017.8.09.0000, 5ª CC, rel. Juiz Substituto em 2º Grau Roberto Horácio de Rezende, DJe de 11/12/2017; MS 5358851-52.2017.8.09.0000, 5ª CC, rel. Des. Alan Sebastião Sena Conceição, DJe de 02/02/2018; MS 5334877-83.2017.8.09.0000, 6ª CC, rel. Des. Sandra Regina Teodoro Reis, DJe de 07/02/2018.

de licenciamento ambiental de atividades econômicas sujeitas a este tipo de autorização no Estado de Goiás. Sem embargo da distinção entre outorga de uso de água e licenciamento ambiental, considerando a práxis da SECIMA, órgão concessivo de uma e outra, de exigir a portaria de outorga para instruir o pedido de licença ambiental<sup>41</sup>, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias fixado na aludida lei foi entendido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás como aquele “dentro do qual devem ser encerrados e decididos tanto o processo de licenciamento ambiental quanto seus incidentes e pressupostos, tal o requerimento de outorga de água no caso de licenciamentos vertidos a empreendimentos potencialmente nocivos ao ambiente” (GOIÁS, 2018d).

Infere-se do caso examinado que a Política Nacional de Recursos Hídricos e sua homóloga goiana são, como as leis em geral, instrumentos de mediação das lutas por melhores posições de classes. Essa função mediadora das normas jurídicas será mais bem explicitada no Capítulo 3, a partir das contribuições teóricas de E. P. Thompson (1987). Sem embargo do desenrolar desse raciocínio, é bastante, por agora, a síntese de que a legislação não basta para determinar uma política pública (PALMEIRA, 1989). Os atos de executar e interpretar a lei exigem dos poderes e agentes públicos uma vinculação com a materialidade concreta do contexto das relações de força por ela regidas.

A noção hegemônica de desenvolvimento responsável por naturalizar o modelo econômico da revolução industrial inglesa e seus desdobramentos e por submeter a natureza à realização desse modelo baliza a execução da lei e reconfigura a política de recursos hídricos, como reconfigurou a PERH goiana, na medida em que sua literalidade deixou de servir aos interesses de seus cultores. É bom salientar que tudo isso se implementou num ambiente de ausência de movimentação social da parte de grupos opostos aos realizadores das outorgas.

---

<sup>41</sup> Via do memorando nº 717, de 03 de maio de 2018, a Superintendente de Licenciamento e Qualidade Ambiental da SECIMA orienta que “não deverá mais ser permitido [sic] a abertura de processo cuja tipologia dependa da outorga, ou seja, tipologias que exigem outorga, [sic] só poderão ser abertos [sic] com a apresentação da mesma. Processos que aportarem na SLQA sem a devida outorga serão devolvidos [...] para que o mesmo resolva a pendência.”

### 3 CONFLITO: O QUE O DIREITO HÍDRICO NÃO DIZ

#### 3.1 O CONFLITO HÍDRICO NO CAMPO COMO ESPÉCIE DE LUTA DE CLASSE PELA TERRA QUALIFICADA EM DIMENSÕES SOCIOAMBIENTAIS

Sem embargo da indispensabilidade a processos vitais e culturais, da carga simbólica que adquirem em distintas sociedades e da importância econômica adquirida, os mananciais aquíferos e os sistemas hidrográficos inserem-se no regime de mercado, tanto assim que são tratados em variados instrumentos normativos com a designação *recursos hídricos* (por exemplo, na Lei federal 9.433/97), resultando estado de tensão permanente entre a proteção do insumo vital e os efeitos de sua mercantilização. Registra Diegues (2009, p. 4) que o “uso da água tem dimensões conflitivas e políticas, afetando de forma distinta as sociedades urbano-industriais e as tradicionais”.

O movimento dessas forças na sociedade faz aflorar uma conflituosidade própria, com características que exigem do direito um ferramental normativo adequado. Esse aparato, embora francamente influenciado por interesses e diretrizes expressos em nível transnacional, revela-se a partir da soberania de cada ente estatal, argumento que ganha ênfase no discurso hídrico das Nações Unidas no sentido da cooperação dos povos, fundado na oposição da geografia política, com suas fronteiras, à fluidez da água.

É a partir do pensamento liberal europeu seiscentista, especialmente do lockiano, intrinsecamente excludente, que o Direito hauriu os valores<sup>42</sup> informadores das normas que o Estado edita e aplica na solução dos litígios em geral, em que se incluem os conflitos hídricos. O raciocínio opera uma espécie de vinculação da capacidade de adquirir e gozar direitos civis e políticos às capacidades econômica e jurídica do indivíduo de adquirir bens e direitos. A essa *mentalidade proprietária*, expressão cunhada por Grossi (2006), oferece-se a resistência dos direitos civis e políticos como direitos humanos<sup>43</sup>.

Como compensação à *mentalidade proprietária*, a enunciação de direitos humanos não basta. A desigualdade entre os seres humanos é inarredável e, apesar de o plano jurídico não ser acessível em igualdade de condições a todas as mulheres e homens – se fosse, não haveria necessidade de declarar direitos humanos –, o contrapeso é oferecido em termos exclusivamente

<sup>42</sup> Com Alexy (1993), distinguimos princípios e valores jurídicos, situando os primeiros no campo deontológico e os segundos no campo da axiologia. “Lo que en el modelo de los valores es prima facie lo mejor es, en el modelo de los principios, prima facie debido; y lo que en el modelo de los valores es definitivamente lo mejor es, en el modelo de los principios, definitivamente debido. Así pues, los principios y los valores se diferencian sólo en virtud de su carácter deontológico y axiológico respectivamente” (ALEXY, 1993, p. 147).

<sup>43</sup> Tomou-se aqui a acepção clássica de direitos humanos limitada à universalidade e a sua pertinência à condição humana, e não a perspectiva da Teoria Crítica deles (HERRERA FLORES, 2009).

jurídicos, remanescendo os efeitos indesejáveis da desigualdade em todos os demais campos da vida social.

As resultantes têm sido *i)* a negação dos conflitos, *ii)* uma espécie de enrijecimento das ordens social e jurídica que opera no sentido de resistir a mudanças e *iii)* a tendência a assimilar, quando inevitáveis, as resultantes de lutas de classes como se se tratasse de desdobramentos previsíveis, insertos numa imaginária linearidade de ações, como se os sujeitos desse processo não participassem dele de *per si*, mas como marionetes; em outras palavras, como se a estrutura predeterminasse, em absoluto, a história, sem espaços para ganhos por parte dos oprimidos.

Consequência da mentalidade proprietária, gestada no mesmo útero em que cresceram o Estado-nação e o monismo jurídico, todos nascidos na Era Moderna e no ocidente, é o modo de produção que lhes serviu de berço e de ambiente de *desenvolvimento* seguro: o capitalismo (UNGER, 2001; GROSSI, 2006). No âmago das relações de mercado, os sujeitos e grupos sociais excluídos do processo de apropriação que, pela pilhagem da natureza, *cria* riquezas, passaram à condição de meros instrumentos para aumentar as posses de uma minoria já abastada, a qual se reinventa na condição de elite capitalista - classe dominante - no jargão do marxismo. No contexto da reprodução e manutenção da estrutura social e econômica capitalista é que se afirmou alhures a assimilação das resultantes de lutas vencidas pelos insurgentes, seja pela força ou pelo melhor argumento, não como vitórias destes últimos, mas como desdobramentos previsíveis da conjuntura originária, integrados na linearidade imagética construída pelo *marketing* e pela repetição midiática, privada de qualquer sentido ou intenção de rompimento com aquela estrutura.

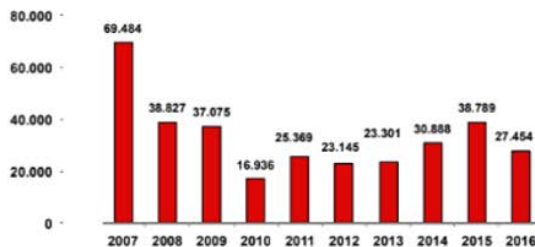
Não tem validação histórica, todavia, a suposição de que os sujeitos ocupantes dos polos desprivilegiados das relações havidas em torno das territorialidades fundiárias e das relações humano-natureza não alcancem vitórias em suas lutas. Bom perceber, ainda, que essas relações fundiárias e socioambientais tendem a se sobrepor na materialidade do tecido social, inclusive quanto ao plano subjetivo. O DATALUTA, projeto de extensão e pesquisa criado em 1998 no Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), vinculado ao Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Presidente Prudente, em seu relatório divulgado em dezembro de 2017, alusivo a 2016, traz nos gráficos 02 e 04, os quantitativos de famílias em ocupações e de famílias em assentamentos criados no Brasil.

Desses gráficos extraímos os que seguem em frente, via dos quais revela-se fácil constatar que a luta pela terra, embora não resulte em ganhos imediatos para os sujeitos que a

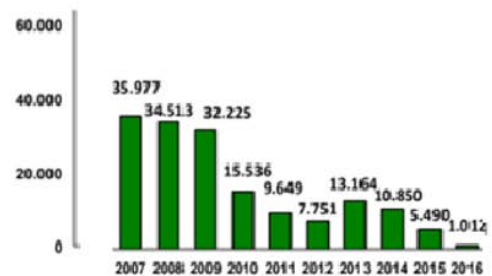
ela se propõem (os dados revelam números absolutos, alusivos à situação das famílias envolvidas em ocupações e à situação das famílias assentadas, ambas no ano da pesquisa), resulta no assentamento de uma parcela deles e sem descurar que mesmo essa parcela “vitoriosa” ainda depende de políticas públicas e de outras lutas, inclusive pela água, para que se possa dizer exitosa, alguma vantagem, algum êxito, decorreu das lutas fundiárias travadas pela classe que busca a terra, de sorte a validar-se a luta e a estratégia engendradas. De outro modo, não teria sido rompida a inércia e nenhum ganho teria sido experimentado.

Gráfico 2: Número de famílias em ocupações e assentadas no Brasil entre 2007 e 2016

BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS EM OCUPAÇÕES



BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS  
ASSENTAMENTOS CRIADOS



Fonte: Compilado de NERA (2017).

Os gráficos supradestacados são meramente exemplificativos da história de pequenas vitórias de uma classe, viabilizando demonstrar que o determinismo superestrutural nem sempre traz consigo a reposta predeterminada que muitos insistem em apregoar. Passemos a um plano mais abrangente.

A vigente abordagem da ONU para os recursos hídricos revela uma luta em que sucumbiu no âmbito da entidade o raciocínio desenvolvimentista puro, aquele sem qualquer preocupação com o caráter das externalidades ambientais implicadas (no sentido de reconhecer inviável tomar como panaceia a mera compensação em termos econômico-financeiros) – e as armas foram argumentos, e não força física; todavia, a resultante do embate foi incorporada no discurso não como derrota, mas como se fosse essa a percepção anterior a respeito do tema, agora mais bem evidenciada. A dualidade de formas de enfrentamento das externalidades ambientais hídricas revela um conflito social de escala global. De um lado, os cultores do desenvolvimento apregoando compensações econômicas, desde o nível do direito civil interpessoal ao da soberania estatal, como método de composição dos conflitos. De outro lado, os que sustentam a incomensurabilidade dos valores afetados, sua inviabilidade transgeracional e a decorrente “insustentabilidade” de continuidade do modelo de compensações.

Os Relatórios anuais da ONU sobre o desenvolvimento dos recursos hídricos (WWDRs) mais recentes, examinados no Capítulo 1, corroboram o apontamento. Deles é perceptível que, sem abandonar as ênfases em incremento de tecnologia e nas intervenções de engenharia, com o decorrente aporte de investimentos necessário a viabilizá-los, passou-se a sustentar que as intervenções humanas nos domínios hídricos interajam com a natureza. Daí a expressão *Soluções baseadas na natureza* (SbN) apresentada como fórmula para “melhorar o desempenho da infraestrutura cinza” (ONU, 2018, p. 4).

Da asserção extrai-se a incorporação recente no discurso hídrico da entidade de direito internacional de elemento que extrapola a abordagem clássica pela qual se compensam economicamente as externalidades decorrentes das intervenções exigidas pelo desenvolvimento. Pode-se dizer que, no mínimo, abandonou-se a perspectiva corretiva e unidirecionada às tecnologias de engenharia (comumente revelada insuficiente ou mesmo inviável) como referencial e tomou-se, em seu lugar, a preventiva (multidirecional, seja quanto às tecnologias a serem empregadas ou em relação à complexidade epistêmica dos saberes assimilados).

Categorias da obra de Marx viabilizam subsidiar nosso vislumbre do conflito hídrico enquanto modalidade de conflito fundiário. A compreensão de que o controle da produção material por um grupo de pessoas, mediante a posição por este grupo ocupada no quadro da divisão social do trabalho global, instalada numa estrutura em que prepondera o componente econômico e mediante a qual se pressupõem formadas classes sociais economicamente determinadas pela posição relativa dos sujeitos humanos como tomadores ou vendedores da força de trabalho, é elucidativa do que se chama luta de classes. Em *O capital*, Marx refere-se ao trabalhador assalariado, capitalista industrial e proprietário fundiário como as três classes que constituem o quadro da sociedade moderna (MARX, 1983); em *O 18 de Brumário*, referiu-se à existência de seis classes sociais: burguesia, pequena-burguesia, campesinato, aristocracia fundiária, proletariado e lumpemproletariado (MARX, 1984). Dos elementos condutores de sua construção intelectual se elucida uma convicção no sentido de que duas são as classes matrizes. No *Manifesto do partido comunista*, com Engels, escreveu:

De todas as classes que hoje em dia se opõem à burguesia, só o proletariado é uma classe verdadeiramente revolucionária. As outras classes degeneram e perecem com o desenvolvimento da grande indústria; o proletariado, pelo contrário, é seu produto mais autêntico. [...] O trabalho industrial moderno, a subjugação do operário ao capital, tanto na Inglaterra como na França, na América como na Alemanha, despoja o proletário de todo caráter nacional (MARX; ENGELS, 1998, p. 49).

Segundo Machado (2011, p. 03), “o *Manifesto* trata a luta de classes de forma mais ‘linear’ (evolução histórica das classes fundamentais) e ‘vertical’ (burguesia versus proletariado), enquanto que *O 18 Brumário e As lutas de classes na França* a tratam de maneira ‘fracionada’ e ‘transversal’”. No *Manifesto* surgiu o que veio a tornar-se, com o tempo e pela repetição impensada, um autêntico adágio: A história de toda a sociedade até aqui é a história de lutas de classes (MARX; ENGELS, 1998). Sem embargo do caráter mais ou menos homogêneo com que concebidas as lutas ao longo do processo histórico e do nível de centralidade que se atribua à temática no contexto dos escritos de Marx, certo é que a categoria *luta de classes* revela a teoria do conflito na obra marxiana.

[O] conflito em Marx adquire positividade ímpar. A luta de classes é o motor da história da humanidade, o mecanismo responsável pelas transformações sociais e pelo progresso [...] todas as demais disputas entre atores sociais não passam de manifestações da luta de classes, do conflito central advindo da apropriação privada dos meios de produção (PARDO; NASCIMENTO, 2015, p. 121).

Não se elegeu, contudo, o pensamento marxiano, mas a tradição marxista, como referencial teórico para o estudo do conflito hídrico. E a opção tem relação com a natureza jusagrarista que se imprime a esta dissertação e à decorrente importância detida pelos *sujeitos* no âmbito de um Direito Agrário que se autoproclame dotado de criticidade, tal o que se estuda e produz no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Em razão da primazia da ação dos sujeitos, afasta-se este trabalho do estruturalismo<sup>44</sup>, assim como do que se costuma associar aos escritos marxistas.

São pertinentes aqui parênteses para assentar a relação deste texto com a referência a sucessivas categorias da obra de Karl Marx. Ao intento, valem da distinção procedida por Thompson (1981) em *A Miséria da Teoria* entre marxismo e tradição marxista. O primeiro termo o historiador inglês vinculou ao que chamou “sistema de *fechamento*. É o lugar em que todos os *marxismos*, concebidos como sistemas teóricos auto-suficientes, auto-justificativos, auto-extrapolantes, devem terminar” (THOMPSON, 1981, p. 185). E sentenciou ao fracasso esse modal: “o fim dessa exploração não é descobrir um sistema conceptual finito (reformado), o *marxismo*. Não há, nem pode haver nunca, esse sistema finito” (THOMPSON, 1981, p. 185).

<sup>44</sup> Entende-se por estruturalismo o método de pesquisa originalmente desenvolvido pelo etnólogo francês Claude Lévi-Strauss. “O estruturalismo substitui a ênfase atomista dos fenômenos como entidades unívocas e mutuamente independentes pela elaboração de modelos de ordem geral que enfatizam as relações entre os fenômenos. Com isto tira o foco da investigação de qualquer elemento particular. Até mesmo, e principalmente, tira o foco do sujeito e das questões a ele relacionadas, como a subjetividade, o *pathos*, a liberdade individual, para enfatizar a condição humana, seus limites e restrições inconscientes e os padrões que a conformam. O estruturalismo é uma filosofia sem sujeito.” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 143.)

A segunda locução – tradição marxista – é a que nos interessa. Trata-se de “um conjunto de pesquisas empíricas que, sem preocupações de caráter exegético, empregam e desenvolvem conceitos originalmente formulados por Marx” (FREITAS, 1994, p. 217).

O destaque no enfoque dos sujeitos no fazer jusagrarista crítico deriva da constatação de que nem todas as pessoas submetidas à disciplina normativa exclusiva ou concorrente desse ramo do direito obtêm a visibilidade que a condição de sujeitos de direitos, em tese, viabiliza. É dizer, em algum momento entre a enunciação normativa e sua aplicação, elegem-se os destinatários da proteção jurídica, relegando os demais à condição de invisibilidade. A equação fecha ao constatar-se, a partir de pesquisas empíricas – no caso em exame, as decorrentes do Projeto “Observatório da Atuação do Poder Judiciário nos Conflitos Agrários Decorrentes de Ocupações de Terra por Movimentos Sociais nos Estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011)”<sup>45</sup> –, a clara distinção nos tratamentos dados aos integrantes dos movimentos sociais de luta pela terra relativamente àqueles com quem vieram a contender em vias judiciais. O embate de classes revelou-se nítido, e a resposta estatal tendeu aos que, na estrutura social concreta do litígio, ocupavam estratos superiores, fossem ou não proprietários. Tárrega roborava a asserção:

Do ponto de vista dos pressupostos da teoria jurisprudencialista, na perspectiva do homem pessoa (da antropologia axiológica), num sentido da práxis e na interpelação microscópica do direito, mediatizado pela relação de reconhecimento, numa proposta de refiguração narrativa, verifica-se, no âmbito do direito agrário, um projeto de refiguração dos (não) sujeitos de direitos, ou de um projeto de direito com sujeitos não reconhecidos ou não identificados, na mediação dos discursos sobre os direitos humanos, ou do respeito à legalidade, ou mesmo à constitucionalidade, por mais segregantes que esses ainda permaneçam (TÁRREGA, 2014, p. 56).

Entendemos que, o pensamento marxista ortodoxo, e o viés estruturalista com que passou a ser relido, desde meados no século XX, especialmente com a influência da obra de Althusser, interlocutor de Thompson, não revela a melhor opção metodológica para o enfoque subjetivista pretendido. Apesar da centralidade teórica do conflito social e da potência

---

<sup>45</sup> “O Programa de Mestrado em Direito Agrário [da Universidade Federal de Goiás] apresentou projeto de pesquisa junto ao Observatório da Justiça Brasileira, sediado na UFMG e vinculado ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra na América Latina (CES América Latina), com financiamento da Fundação Ford. Com o título “Observatório da Atuação do Poder Judiciário nos Conflitos Agrários Decorrentes de Ocupações de Terra por Movimentos Sociais nos Estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011)”, o projeto concorreu na área temática “Conflitos Agrários e o Sistema de Justiça Brasileiro”, tendo obtido a primeira colocação na seleção.

O principal objetivo da pesquisa é diagnosticar como o Poder Judiciário pensa, discute, analisa e dirime fundamentadamente os conflitos agrários, a fim de conhecer com a necessária profundidade o seu perfil e características enquanto Poder de estado, bem como o perfil de seus membros (Juizes, Desembargadores e Ministros)” (UFG, 2017).

elucidativa de categorias e conceitos correlatos (classe, luta de classes, consciência de classe, contradição...) à compreensão do conflito social, o que chamamos marxismo ortodoxo alija a participação voluntária do indivíduo no resultado da ação humana em ambiente social, fazendo esquematicamente predeterminado o desfecho da luta.

O apego ao que Freitas (1994) chama *sistemas teóricos fechados* leva, segundo ele, a “esquemas formais que ignoram a dimensão subjetiva da atividade humana e reificam as categorias centrais do pensamento de Marx” (FREITAS, 1994, p. 217). Assim justificamos, sem desprezo aos escritos originais do alardeado pai do materialismo histórico, refutar para este o marxismo ortodoxo em busca de autores que, embora compartilhando da inspiração marxista trabalham releituras subjetivistas e interacionais daquelas categorias, ao modo de melhor subsidiar metodologicamente a construção de conhecimento proposta.

Sem embargo de outros referenciais teóricos eleitos para subsidiar o enfretamento de problemas interligados ao conflito hídrico como modalidade do fundiário, elegemos, quanto ao eixo deste capítulo, categorias centrais da obra de Edward Palmer Thompson, especialmente sua noção de experiência e suas decorrências ao entendimento do que seja classe, conflito de classe e consciência de classe, ao modo de alcançar leituras não estratificadas e deterministas dos conflitos. Thompson é um dos mais lidos e influentes historiadores do século XX (DWORKIN, 2014; FENELON, 2014). Sua obra-prima é *A Formação da Classe Operária Inglesa*, de 1963. Também escreveu, dentre outros muitos textos, *Senhores e Caçadores, A Miséria da Teoria e Costumes em Comum*.

Aponta Dennis Dworkin (2014, p. 91) que a *Formação* “ajudou a definir a nova história social do trabalho, cuja aspiração foi de escrever uma ‘história total’, de uma perspectiva de baixo pra cima, ou uma ‘história vista de baixo’”, esta última expressão autodesignativa da produção historiográfica do autor. Thompson (2004, p. 9) registra: “A classe operária não surgiu tal como o sol numa hora determinada. Ela estava presente no seu próprio fazer-se”.

A *classe* é concebida por Thompson (2004, p. 9), em *A formação*, como “um fenômeno histórico, que unifica uma série de acontecimentos díspares e aparentemente desconectados, tanto na matéria-prima da experiência como da consciência”, acontecendo “quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus”. Segundo Formagio (2017, p. 235), a prática thompsoniana do materialismo histórico propõe o desafio de entender, “a partir de dados empíricos, como os

conflitos de classe se configuram e alteram numa unidade de tempo. A experiência vivida e suas significações são entendidas como relevantes para compreensão das relações sociais”.

Em *A Formação*, enfatizando sua identidade de historiador e de militante do materialismo nos níveis intelectual e político, refutou os revisionistas “quanto à percepção de que as mudanças do pós-guerra implicariam na erosão da consciência da classe trabalhadora ou o fim da sociedade de classes” (DWORKIN, 2014, p. 98). Nada obstante, “reconheceu as consequências de longo alcance dessas transformações e que estas envolviam a vida da classe trabalhadora, mas ele rejeitou a afirmação de que essas mudanças significavam o fim da consciência de classe e do socialismo” (DWORKIN, 2014, p. 98).

Thompson opôs-se ao marxismo ortodoxo, cuja ideia principal “igualava a classe trabalhadora com as relações de produção nas quais esta estava envolvida” (DWORKIN, 2014). Ao vislumbrar que “classe é definida pelos homens enquanto vivem sua própria história e, ao final, esta é sua única definição” (THOMPSON, 2004, p. 12), imprime a ela um sentido processual, relacional e dinâmico, opondo-se às leituras que a reduzem a mero efeito das relações de dominação de fundo econômico. Thompson (2004) alerta, quanto ao caráter relacional da classe, dizendo-a fluída e não passível de ser analisada se pretendermos imobilizá-la num dado momento histórico. Os atributos que na obra do historiador britânico remontam à permanente construção da classe no processo histórico implicam vislumbrá-la, ao longo do tempo e na sua relação com outras classes, impondo a conclusão de que são “o resultado, e não a causa da luta de classes” (DWORKIN, 2014, p. 99).

Segundo Formagio (2017, p. 235), na defesa dessa perspectiva, Thompson “trava embates com o estruturalismo marxista, problematizando a análise ‘superestrutura que emana da base’, defendendo que, antes de ser um fator determinante, a base (organização social e econômica) exerce” pressões sobre os sujeitos históricos. Para Dworkin (2014), Thompson reexamina a teoria marxista de classe em termos culturais e insiste para que os historiadores considerem o papel da ação humana na história. Embora também relacione a classe social ao ambiente desigual das relações de exploração produtivas, refutou que o componente econômico da equação determinasse o resultado das lutas de classes.

O conjunto da produção thompsoniana revela coerência teórico-metodológica dirigida a refutar o dogmatismo, o teoricismo e o determinismo. Todavia, é em *A miséria da Teoria* que suas posições são mais incisivas. Desde o título e subtítulo da obra já se identifica clara a intenção do autor: *A miséria da teoria ou um planetário de erros – uma crítica ao pensamento de Althusser*. Aponta Martins (2006, p. 117) a recusa de Thompson à “perspectiva althusseriana de tratar a experiência e a cultura apenas no terreno ideológico”. A seguinte transcrição, a

despeito de relativamente longa, é elucidativa do enfrentamento dessas últimas categorias – experiência e cultura – em Thompson, revelando-se a distinção entre a experiência percebida e experiência vivida de particular interesse a nossa síntese do conflito hídrico, porquanto dela decorrem aberturas para compreensão de composições e para novas lutas.

Discorda [Thompson] de que os valores, como expressões culturais, sejam simplesmente impostos pelo Estado, através de seus aparelhos ideológicos. Isso, no entanto, não significa negar que os valores encontram-se perpassados pela ideologia dominante, mas afirmar o caráter contraditório das necessidades materiais e culturais. E mais uma vez, a categoria experiência se impõe como necessária para ajudar a evidenciar a capacidade de homens e mulheres romperem com condições impostas. Nesse sentido, é importante a distinção feita por Thompson (1981 apud Moraes e Müller, 2003, p. 12) entre experiência I – experiência vivida e experiência II – experiência percebida. A experiência percebida seria a consciência social, nos termos definidos por Marx. A experiência vivida seria aquela resultante das experiências vivenciadas na realidade concreta e que se chocam com a experiência percebida [...]. Isso significa que a vivência da experiência não reproduz obrigatoriamente a ideologia dominante; ao contrário, a experiência pode levar a rever práticas, valores e normas e, ao mesmo tempo, pode ajudar a constituir identidades de classe, de gênero, de geração, de etnias (Moraes e Müller, 2003, p. 13) (MARTINS, 2006, p. 118).

É, portanto, como antecedente compreensivo das categorias classe, consciência de classe e conflito, que Thompson trabalha a categoria experiência. Em *A miséria da teoria*, anuncia o que entende por experiência, propondo demonstrar como

[...] homens e mulheres também retornam como sujeitos, dentro deste termo – não como sujeitos autônomos, ‘indivíduos livres’, mas como pessoas que experimentam suas situações e relações produtivas determinadas como necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida ‘tratam’ essa experiência em sua consciência e sua cultura [...] das mais complexas maneiras [...] e em seguida (muitas vezes, mas nem sempre, através das estruturas de classe resultantes) agem, por sua vez, sobre sua situação determinada (THOMPSON, 1981, p. 182).

Essa percepção nega o determinismo e a invisibilização dos sujeitos presentes no marxismo estruturalista althusseriano, na mesma medida em que aponta viabilidades teóricas de superação de hegemonias, negando a plena previsibilidade do resultado das lutas de classes. Tudo isso no âmago da continuidade de um processo relacional que não desconsidera a concreta disparidade das relações impressas pela divisão social do trabalho.

Sua abordagem da consciência da classe em *A formação* expõe como as relações advindas da desigualdade material entre os homens convertem-se em experiências e como estas últimas são formatadas, “em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram – ou entraram involuntariamente” (THOMPSON, 2004, p. 10), embora não seja

determinada a forma como os sujeitos que as vivenciam lidam culturalmente com elas, em suas múltiplas relações intersubjetivas e comunitárias, nos campos sociais, políticos, econômicos.

Vertentes não estruturalistas do materialismo histórico dialético são de uso corrente no estudo dos conflitos relacionados à posse da terra e à distribuição fundiária no Brasil, especialmente quando a experiência dos desapossados orienta a formação e o engajamento em movimentos sociais organizados, tornados em foco das pesquisas. Vendramini (2007), em artigo intitulado *Pesquisa e movimentos sociais*, referencia-se na obra-prima de Thompson, sobre o formar-se da classe operária inglesa, e canaliza a leitura thompsoniana como caminho teórico-metodológico no estudo do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Problematiza a pertinência histórica das categorias marxistas tomadas pelo historiador inglês, indaga se “os conflitos que envolvem os movimentos sociais atuais são opostos aos conflitos de classe ou esses movimentos podem ser definidos como ação de classe” (VENDRAMINI, 2007, p. 1401).

Na busca por resposta, a citada pesquisadora identifica as origens sociais e históricas da participação de integrantes do MST no Estado de Santa Catarina desde a década de 1980. Na leitura que faz da ação desses sujeitos, reconhece o movimento contextualizado nacional e internacionalmente, destacando sua composição por migrantes em busca de melhores condições de vida e trabalho e especula que estes “continuam a vaguear, talvez agora com um sentido diferenciado, mas ainda como expressão de uma oposição de classe [...] na esperança de voltar a viver autonomamente, de ter um pedaço de terra, quando o movimento real indica que isso já não é mais possível” (VENDRAMINI, 2007, p. 1404).

Também em relação aos estudos socioambientais, aponta Santos (2014) a viabilidade de se valer da categoria *conflito social* como referência teórica. Segundo sustenta, “os exemplos nesse sentido são vastos e têm tornado visíveis populações tradicionais e temas até então invisíveis à sociedade ampla e à esfera das disputas políticas” (SANTOS, 2014, p. 550-551). Um desses temas senão invisíveis, pelo menos pouco disseminados em sua dimensão conflitiva, é o uso da água. Tomado o conflito social pela água como eixo, viabiliza-se, a partir de um exame jurídico teoricamente referenciado no marxismo de Thompson, apontar a contradição de discursos publicísticos e práticas privatísticas e a construção de uma consciência temática nova, revelando cenários de aproximação e distanciamento entre grupos que dominam e que sofrem a dominação hídrica, dificilmente evidenciados a partir de enfoque metodológico estruturalista.

### 3.1.1 Água e territorialidades

O agir social humano se desenrola espacial e historicamente (em espaços físicos e, desde o século XX, também no ciberespaço). A relação estabelecida entre as ações do homem em sua materialidade histórica e o *locus* espaço-temporal implicado evocam a categoria *territorialidade* (RAFFESTIN, 1993; HAESBAERT, 2010; AFONSO, 2013). Derivada de *território*, é resultante do processo de ressignificação desta última, de modo a extrapolar o sentido jurídico original que a limitava à base física de uma porção do globo terrestre onde se estabelece uma população sujeita a um governo, ou seja, que identificava a noção de território à delimitação das fronteiras soberanas do Estado-Nação.

Os grupamentos humanos, dos mais amplos aos mais restritos, em seus distintos processos históricos de construção identitária, enquanto se *apropriam* do ambiente, estabelecem com ele relações que, com força, densidade e complexidade variadas revelam relações de pertencimento e poder. Nesse sentido, Afonso (2013) aponta que “nenhuma sociedade escapa da dimensão territorial”. Para a geógrafa, as territorialidades dizem respeito ao conjunto de relações mantidas pelos sujeitos com o território, “seja via reprodução da sobrevivência social, seja como meio da demonstração das relações de poder entre diferentes grupos sociais”.

A apropriação da natureza e as alterações nos ambientes humanos decorrentes são clássicos constitutivos territoriais, operando-se nas dimensões espacial e temporal no contínuo da história. Nesse sentido, uma das características mais destacadas do território é sua historicidade (HAESBAERT, 2010; AFONSO, 2013). A territorialidade é ilustrativa do fazer-se contínuo das classes sociais a partir das ações dos sujeitos territorializados e das próprias classes que tomam os territórios, intentam tomá-los ou os mantêm cativos. Thompson (2004) demonstra como as relações dos sujeitos com a disparidade do controle dos meios de produção – e, acrescentamos, do controle da terra e da água – convertem-se em experiências e como estas últimas são “manuseadas em termos culturais, incorporadas em tradições, sistemas de valores, ideias e formas institucionais” (THOMPSON, 2004, p. 10).

À dialética de Thomson, evocativa da tríade *classe social – divisão social do trabalho – experiência*, Raffestin (1993) oferece um complemento teórico a partir da *territorialidade*. Refere-se a ela como “um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional *sociedade – espaço – tempo* em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema” (RAFFESTIN, 1993, p. 160) e se manifestam em todas as escalas espaciais e sociais.

Distingue Thompson (1981) experiência vivida – experiência I – e experiência percebida – experiência II. A segunda identifica com a consciência social, como concebida por Marx<sup>46</sup>. Já a experiência vivida é a resultante das vivências experimentadas socialmente, nascendo da concretude do real. Martins (2006), citando Moraes e Müller, transcreve excerto de uma conferência da qual participou Thompson, cerca de um ano após a publicação de *A miséria da teoria*, em fins da década de 1970. O trecho é elucidativo da distinção entre experiência I e experiência II e serve a descrever viabilidades de parciais rupturas no tecido das relações formadas a partir da moderna divisão social do trabalho.

[...] a experiência I está em eterna fricção com a consciência imposta e, quando ela irrompe, nós, que lutamos com todos os intrincados vocabulários e disciplinas da experiência II, podemos experimentar alguns momentos de abertura e de oportunidade, antes que se imponha mais uma vez o molde da ideologia (THOMPSON, 1981, *apud* MORAES E MÜLLER, 2003, p. 13) (MARTINS, 2006, p. 118).

Numa metáfora rasa, tem-se que a fricção entre o que se vivencia e o que se convencionou acreditar estar vivendo gera pontos em que o tecido social se enfraquece e se desgasta, dando lugar a um anteparo ou remendo que, sem se identificar com o padrão original, cobre-o e integra-se a ele, gerando algo visivelmente distinto do que se destinou a reforçar, sem, contudo, deixar de operar integração. Essa integração é de natureza tendente ao utilitarismo, reciprocamente sentida nos dois tecidos, no retalho novo, que de outro modo talvez não fosse aproveitado (ou incorporado), e no velho, sobrevivente, mas reconfigurado.

Se a experiência é, para Thompson, a resultante das relações dos sujeitos com as forças produtivas no constante fazer-se histórico das classes, no movimento entre os interesses conflitantes surgidos na divisão social do trabalho, de forma a representar reações às pressões sofridas, na mesma medida em que geradas outras pressões contra seus opositores, tudo isso sem deixar de ser “abertura e oportunidade” para rompimentos e descontinuidades parciais com o previsível e o esperado que resulta da dominação ideológica, é perfeitamente concebível que opere formando territorialidades, as quais Raffestin (1993, p. 162) chama “a face vivida da face agida do poder”.

Concebe-se que tanto o microagir, subjetivo e individual, quanto o conjunto mais ou menos organizado das ações humanas próprio das classes, um e outro desencadeados no âmago das contradições inerentes ao capitalismo, afiguram-se influenciados, mas não predeterminados

---

<sup>46</sup> “Marx rejeita a ideia de que a consciência gera o ser” (MALTA; MELLO, 2017, p. 58). “Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência” (MARX, 1989, p. 28). A consciência social para Marx é a resultante de sua posição na luta pelo controle dos meios de produção, sendo por aquela posição determinada.

pela superestrutura. Rechaçando o determinismo estruturalista quanto à formação das classes sociais, em sua leitura da obra do mencionado historiador britânico, Formagio (2017, p. 235) advoga que às pressões impostas são dadas “respostas que variam conforme os sentimentos e mediações culturais”.

As características fluída e dinâmica com as quais, nesse estudo, se concebe o comportamento territorial o afastam do determinismo criticado no marxismo ortodoxo. Daí a evocação às categorias de Thomson, cuja percepção “sobre a luta de classes vai além do olhar periférico de alguns marxistas mais ortodoxos. Seu foco é panorâmico, lendo-as como processos amplos constituidores de consciência e ação social”, revelando-se “para além das estéreis condições estruturantes” (MELO JÚNIOR, 2014, p. 408).

Assume-se que o território resulta das relações de poder construídas nesses processos, albergando matizes representacionais das mais concretas às mais abstratas, a revelar a polissemia dessa categoria analítica e suas correlatas. Nesses dias, tanto se fala em território como em territorialidades virtuais, em oposição à dimensão física, e em territórios e territorialidades sobrepostas, assim como em multiterritorialidades (HAESBAERT, 2010) no sentido de ocorrerem simultaneamente, alcançando as dimensões espacial, política e histórica.

Uma dimensão nova dessa sobreposição de territorialidades é a que justifica o conceito de *hidroterritório*. “Pode-se inferir que o hidroterritório é um conceito criado pela necessidade de se pensar a ocupação geopolítica do espaço geográfico a partir das relações de poder exercidas pelos diferentes sujeitos sociais tendo a água como trunfo” (AFONSO, 2013, p. 47).

Tomando as categorias marxistas *valor de troca* e *valor de uso* como pontos de partida da análise, verifica-se que o processo de construção dos hidroterritórios opera tanto nas disputas pautadas entre capitalistas (*valor de troca vs. valor de troca*) quanto na luta entre o capital e o trabalho (*valor de troca vs. valor de uso*). Nesse sentido, Silva (2012, p. 49) refere-se a “uma dimensão material e outra simbólica no que diz respeito à definição dessas territorialidades, levando em conta as circunstâncias em que os discursos são produzidos”.

A territorialidade definida a partir de dimensão simbólica implementa-se a partir da ressignificação da água, que pressupõe o abandono do valor de uso (água como ente natural, elemento constitutivo da vida) em benefício de concepções que a tomam pelo seu valor de troca (água como mercadoria ou insumo à produção), valendo da perspectiva finalística de controle da água e do consequente esquema de poder gerado. Silva (2012) assume a dimensão simbólica como experiência subjetiva, revelada nas relações de posse/poder, sentimento de pertencimento e de identidade, presentes nas práticas de apropriação e uso das águas.

Diegues (2009), sem valer dessa terminologia, demonstra as distintas hidroterritorialidades presentes nas populações urbanas e na vivência das assim chamadas sociedades tradicionais:

Nas sociedades tradicionais a água, incluindo rios e lagos fazem parte de um território e um modo de vida, base de identidades específicas (caboclos, quilombolas, entre outras) ao passo que nas sociedades modernas a água, como bem de consumo, é desterritorializada, canalizada de outros lugares muitas vezes distantes, com os quais as populações urbanas têm pouco ou nenhum contato (DIEGUES, 2009, p. 4).

Numa análise mais complexa, não apenas em territórios distintos e físicos (urbano e rural), mas numa mesma base territorial, material ou simbólica, há viabilidade de formação de hidroterritórios sobrepostos. Afonso (2013) elucida a vinculação territorial das relações (ou experiências vividas) dos grupos sociais e sujeitos com a água e demonstra a asserção. Sustenta esta autora:

O fim, no caso das águas, é seu controle que garante, por consequência, poder e este se manifesta em diversas escalas, tantas quanto os hidroterritórios existirem. A construção do conceito de hidroterritório está fundamentalmente relacionada à presença dos múltiplos territórios e das diversas dimensões e escalas em que se baliza o conceito de território. Torres (2007, p. 15), pioneira na construção desse conceito, afirma que [...] os hidroterritórios são territórios demarcados por questões de poder político e/ou cultural oriundas da gestão das águas, assumindo, assim, o papel determinante em sua ocupação. A princípio este território é demarcado pela disputa dos estoques de água, não se restringindo limites aos aquíferos onde estão localizados, podendo inclusive gerar conflito pela posse e controle da água [...]. Pelo exposto, pode-se dizer que esse conceito é marcado por uma dimensão material (funcional) e imaterial (a cultura) de quem gere e de quem usa o recurso (AFONSO, 2013, p. 47-48).

Nada obstante a concepção hidroterritorialista, já nos referimos ao fenômeno da multiterritorialização, face dinâmica da multiterritorialidade. Esta, segundo Haesbaert, é caudatária do processo de desterritorialização. Assim porque, “perdendo ou destruindo nossos territórios, ou melhor, nossos processos de territorialização (para enfatizar a ação, a dinâmica), estamos na maior parte das vezes vivenciando a intensificação e complexificação de um processo de (re)territorialização [...] ‘multiterritorial’” (HAESBAERT, 2007, p. 19). É nessa medida que concebemos a *multiterritorialidade*: como, a um só tempo, complementar e oposta aos movimentos de *(re)territorialização*. “Há entre os conceitos complementaridade porque, como já registrado, os grupamentos humanos não se absterem de uma conduta territorial. E há oposição, na medida da geração de novas territorializações decorrentes de sucessivas desterritorializações” (MARTINS, 2019).

As novas territorializações, multiterritorialmente concebidas, não se limitam a repetir as relações de poder anteriores, até porque a experiência dessas relações levou à desterritorialização. Ao contrário, as decorrentes (re)territorializações hão de buscar alternativas capazes de levar os sujeitos a um patamar de melhor posição na luta territorial, um patamar que não implique a perda do território ou que, pelo menos, favoreça a resistência. Assim, assume-se que as territorialidades fundiárias e hídricas fundem-se na experiência vivida pelos seus sujeitos, no âmago das classes que geram.

As hidroterritorialidades são também territorialidades fundiárias. Os conflitos fundiários são, muitas vezes, ensejados pelo acesso à água. Seja como elemento de sobrevivência e reprodução cultural, associado a populações marginalizadas, como índios, quilombolas, ribeirinhos e outros, ou como insumo à produção agrícola e à criação de animais, nos moldes de economia de mercado, o acesso à água enseja disputas e estas forjam hidroterritorialidades.

### **3.1.2 Água na teoria da renda da terra**

Acompanhando a advertência de Marx (1983, p. 124), “é preciso notar que, aqui, por terra também se entende água etc., à medida que tenha um proprietário e se apresente como acessório do solo”. A perspectiva da água como acessório do solo é assumida neste trabalho como pressuposto da aplicabilidade da teoria da renda da terra à água e à terra que dela disponha. E a fórmula jurídica que valida a utilização da água e reconfigura a renda na terra a que dirigida é a outorga. Daí a pertinência de compreender a relação entre a renda da terra e a importância atribuída à água utilizada nessa terra para obtenção da renda.

Chama-se renda fundiária a retribuição pelo uso excludente da terra. A renda fundiária se apresenta como certa soma em dinheiro fixada por contrato que o arrendatário da terra paga ao proprietário em troca da permissão de aplicar seu capital nesse campo particular da produção (MARX, 2017). Pressupõe ela a necessidade de uma base física para a produção, e esta base física é originalmente irreproduzível, porquanto “ninguém pagaria pelo uso de terrenos que são propriedades alheias se ao lado estivessem disponíveis terras desprovidas de dono” (BOTELHO, 2016, p. 3).

A contrapartida do proprietário pelo uso consentido da sua terra àqueles que a intentem explorar é objeto de estudos, tanto por parte da economia clássica como da que sucedeu a Marx. Ricardo, Smith, Malthus e Marx ocuparam-se dessa temática. Contudo, uma ressalva é necessária: a despeito de inserida no mercado, a terra difere das mercadorias. “A noção de que

a terra não é produto do trabalho humano, não sendo, portanto, reproduzível, vai ser o elemento básico para diferenciá-la dos produtos do capital, em Marx” (MOREIRA, 1995, p. 4).

“As pessoas privadas podem, segundo as leis da propriedade privada, adquirir poderes de monopólio ‘sobre porções definidas do globo, como esferas exclusivas de sua vontade privada com a exclusão de todas as outras’” (HARVEY, 2013, p. 4). A terra de que até aqui se fala é aquela achada em estado natural, que não recebeu melhorias em decorrência do trabalho social. Nessa linha é que Polanyi (2000) refere-se à terra como *mercadoria fictícia*: uma mercadoria que não é produzida. Ainda que assim seja, a terra mercantilizada gera renda.

Mediante a incorporação de trabalho, apropriam-se as riquezas naturais da terra e viabiliza-se que funcione como meio de produção. A terra meramente reservada, especulativa e que não produz tem também uma importante função no capitalismo: um limite para sua expansão ou, como diz Harvey (2013, p. 15), a “renda absoluta pode surgir quando a propriedade da terra ergue uma barreira sistemática a esse fluxo livre do capital monopolista”. Pensamos ser este um dos sentidos com que se considera o “papel contraditório da propriedade da terra no modo de produção capitalista” (HARVEY, 2013, p. 20).

A despeito da eventual existência de recursos naturais específicos no decorrer do trabalho humano, o trabalho social, v.g., sob a forma de tecnologia, pode substituir ou mesmo sobrepor-se à condição natural da terra. Por outro lado, um importante aspecto da terra para a teoria da renda é a localização, e esta é sempre relacional a um processo anterior de alocação de trabalho e a seus efeitos. É o que se dá nos processos de urbanização. Sob essa perspectiva é que se intenta o exame da água na teoria da renda da terra ou, num dizer mais afeito ao problema eleito para esta pesquisa, o estudo da interferência da presença ou ausência de água outorgável na configuração e dimensionamento da renda da terra, com ênfase no ambiente agrário.

Interessa-nos a renda decorrente tanto da interdição temporária de uso da terra em favor de outrem (arrendo) como a que se realiza de modo definitivo com a alienação da propriedade da terra. Registra-se a exclusão da terra urbana desta abordagem, operada pela delimitação da questão problematizada, embora não se negue a incidência da teoria sob exame também nesse ambiente. Feitos os recortes e seguindo a tradição marxista, identificam-se quatro tipos de rendas fundiárias. A *absoluta*, a *diferencial*, esta bipartida, e a *de monopólio* (HARVEY, 2013; BOTELHO, 2016).

Chama-se *renda fundiária absoluta* o pagamento inevitável e necessário à exploração de um imóvel (BOTELHO, 2016), a contrapartida pela interdição de uso da terra. Em termos de produção agrícola, que interessa a este estudo, associa-se à renda absoluta a equação que

considera o capital aplicado no pior solo mais o custo de produção e um lucro médio. Carvalho e Carvalho (2015, p. 14) explicam a recorrência teórica ao pior solo na construção rentista fundiária dizendo que, “como as mercadorias do mesmo padrão se vendem pelo mesmo preço de mercado, logicamente os preços das mercadorias obtidas nas terras piores se estendem também aos produtores procedentes dos terrenos médios e melhores”.

Noutro dizer, “para existência da renda absoluta, é necessário, então, que na agricultura os valores dos produtos sejam superiores aos seus preços de produção, calculados com a taxa de lucro média da economia” (LENZ, 2008, p. 14). O pior solo seria, então, o ponto zero de uma escala crescente cujos pontos seguintes importariam maiores rendas relativas na medida em que também maior o afastamento do ponto zero. Nada obstante, mesmo o pior solo gera renda absoluta e todo o diferencial de renda em relação à gerada no ponto zero se converte em renda diferencial (RD) ou de monopólio.

A *renda diferencial* evoca uma relação entre vantagens competitivas de distintas propriedades fundiárias decorrentes, segundo Marx (2017), de localização ou de fertilidade, sendo ambos caracteres concebidos historicamente, no que atribuímos, ao primeiro, caráter de construção social e, ao segundo, ou o mesmo caráter da localização, quando decorrente a maior fertilidade de intervenções humanas, seja pela adubação, seja pela irrigação, ou o de vantagem gratuita, quando decorrente de atributos naturais do solo.

Marx (2017, posição 15286) se refere a duas espécies de renda diferencial. Segundo ele, RD-I é a que decorre do “cultivo simultâneo, contíguo, de tipos de solo de diversa fertilidade e localização; portanto”, evoca “o emprego simultâneo, contíguo, de diferentes componentes do capital agrícola total em faixas de terra de diferente qualidade”. Já a RD-II, além de construir-se na mesma base histórica de RD-I, pressupondo-a, portanto, “decorre dos sucessivos investimentos de capitais num mesmo terreno” (CARVALHO; CARVALHO, 2015, p. 15) importando, ao longo de repetidos aportes de capital, na supressão das condicionantes de RD-I, na medida em que viabiliza uma homogeneização artificial das condições de produção em terras originalmente heterogêneas.

Finalmente, a renda de monopólio resulta de uma condição não reprodutível de uma propriedade, condição esta que não guarda relação com o montante de capital investido ou com o trabalho realizado na terra. A não reprodutibilidade da terra enquanto meio físico tanto pode decorrer exclusivamente de circunstâncias completamente naturais como um tipo de solo único do ponto de vista da formação orgânica e inorgânica de seus componentes, da topografia, altitude e temperatura, como pode decorrer de uma construção sociocultural associada a fatores bio-geológicos. O primeiro tipo evoca o exemplo abstrato do solo situado no cume de

determinada cordilheira, ideal para o plantio de certa erva de valor medicinal. O segundo é o que se tem, por exemplo, em certas regiões produtoras de vinhos, como a região francesa de *Champagne*. A renda de monopólio, contudo, não constitui objeto de interesse do capitalismo e, segundo Marx (2017), tende a desaparecer.

Botelho (2016, p. 5) aponta como determinantes os parâmetros históricos sobre a teoria da renda fundiária, por qualquer de suas modalidades, pois “estamos distantes das condições em que Marx escreveu sobre o tema, assim como ele próprio já se distanciava da experiência de Smith e Ricardo”. Corrobora a importância de compreensão da renda da terra num contexto histórico concreto o registro de que, em *O capital*, Marx (2017) ou considera arrendatário o “capitalista industrial” ou, como no exemplo irlandês, “um pequeno camponês”. A situação do investidor financeiro não era contemporânea a Marx, embora não seja estranha ao materialismo histórico, se tomado o capitalismo financeiro como mera forma de expansão do capital.

A historicidade é, repita-se, fundamental para a compreensão da teoria que se examina. A constatação importa em aceitar que, nessas primeiras décadas do século XXI, diferente de qualquer momento anterior e diferente do contexto temporal dos estudos marxianos, grande parte da produção agrícola, mormente aquela de viés hegemônico, relacionada, no mais das vezes, a *commodities* negociáveis no mercado internacional, acha-se sob o controle do capital financeiro – internacional –, apontamento que repercute na assimilação jurídica da água, porquanto situada nos mais importantes patamares de geração de diferenciais de renda na agricultura.

Lado outro, na linha do pensamento de Harvey (2013, p. 5), concebe-se a teoria da renda da terra em coerência com a teoria marxista do valor e, por consequência, assume-se que os “valores de uso na terra e sobre a terra são ‘dons gratuitos da natureza’ e variam em grande parte em sua quantidade e qualidade”, alterando-se a equação ante a aposição de melhorias na terra decorrentes do trabalho. Essas observações são igualmente importantes para a demonstração da importância da água na compreensão da renda da terra, mormente considerando que a renda absoluta é, na verdade, um esforço didático-teórico de compreensão da teoria da renda da terra. Não se operam nesse âmbito, contudo, mas em termos de renda diferencial, as operações de produção agrícola, ou seja, na concreta vivência do mercado, os diferenciais competitivos de localização e de fertilidade são determinantes do deslocamento do capital e de competição pelas melhores terras, onde, em tese, se realiza maior lucratividade. Essa observação, ao contrário de infirmar, confirma em termos teóricos a circunscrição econômica da renda fundiária à categoria *renda absoluta*.

Marx (2017, posição 13861) refere ao conceito de terra-capital (*la terre-capital*) ou seja, o capital “fixado na terra, incorporado a ela, em caráter mais transitório, como no caso de melhorias de natureza química, adubação etc., e em caráter mais permanente, como no caso de canais de drenagem, obras de irrigação, nivelamento, prédios administrativos etc.”. A compreensão de terra-capital permite incluir na renda paga pelo arrendatário ao proprietário os juros pelo capital incorporado à terra e as melhorias que ela assim recebe como instrumento de produção, sem identificá-los, contudo, como também o adverte Marx (2017), com a renda fundiária propriamente dita. Na mesma linha, Harvey (2013, p. 5) distingue o que chama “meios de produção *produzidos* e *não produzidos*” e desse ponto de partida aparta em termos teóricos “o lucro sobre o capital (encarado como meio de produção produzido) e a renda da terra (considerada como um meio de produção não produtivo)”.

A conjugação da renda absoluta com os juros supra aludidos gera a mais-valia no ambiente do capitalismo agrário. A propriedade da terra, no plano jurídico, e sua escassez ou irreprodutibilidade, no contexto econômico, explicam a apropriação da primeira, mas não a dos segundos. Ainda seguindo a trilha de Marx (1983, p. 126), a partir do Livro III de *O capital*, assume-se que a transformação da terra “de simples matéria em terra-capital” pressupõe “os investimentos de capital de caráter mais transitório requeridos [...] pelos processos comuns de produção”, os quais são feitos “sem exceção, pelo arrendatário”.

Da mesma forma, “os investimentos de capital fixo de caráter mais permanente, consumíveis a longo prazo, incorporados à terra, também são feitos em grande parte, e em certas esferas muitas vezes exclusivamente, pelo arrendatário” (MARX, 1983, p. 126). Assumido o caráter de construção histórica como ínsito à compreensão da categoria *renda da terra*, desvinculamos figuras clássicas e estáticas do proprietário e do arrendatário e as deslocamos para a figura contemporânea e dinâmica do investidor financeiro, que muitas vezes confunde os papéis de proprietário e de responsável pelos investimentos.

Trazendo esse substrato teórico ao exame da questão problematizada, tem-se que, a despeito da outorga de uso da água não transferir a propriedade do recurso hídrico, transfere a fruição e, assim, a um só tempo a própria água é potencial de geração de renda absoluta e o solo à qual aderida se diferencia dos demais, também resultando em um diferencial que, na dinâmica de construção histórica da escassez<sup>47</sup> da água, pode vir, conforme a localização, a constituir-se em renda diferencial. O vislumbre da renda absoluta da água se viabiliza na constatação das semelhanças dos caracteres de *exclusividade*, ainda que relativa, *onerosidade* e *transitoriedade*

---

<sup>47</sup> Para algum aprofundamento sobre o discurso da escassez hídrica, ver item 1.1.1 desta dissertação.

da outorga de uso de água em relação aos mesmos atributos achados no arrendo da terra, a estes somado o elemento da juridicidade da outorga que a torna instrumento legítimo (embora não ilimitado) de oposição do uso da água por terceiros.

Sobreleva nesta proposta demonstrar que a água é determinante da renda da terra, sendo passível de ser concebida desde a renda absoluta até a diferencial, a partir da pressuposição de que seu controle importa, paradoxalmente, numa renda de monopólio. O paradoxo aludido deriva da encampação de uma escassez hídrica resultante mais de construção histórica atribuída aos cultores do modelo capitalista desenvolvimentista que de condição geológica (BECKER, 2012; PORTO-GONÇALVES, 2015). A corroborar a tese, primeiro, lembramos que renda fundiária absoluta “não se resume apenas ao solo agrícola, mas a todo recurso natural que, como força natural ou não, é monopolizável por aqueles que dispõem de parcelas especiais do planeta terra com os seus acessórios” (CARVALHO; CARVALHO, 2015, p. 9). A água é um desses recursos, talvez o de maior proeminência.

A água comparece na formação dos quatro tipos aludidos de renda da terra. Para demonstrar a asserção quanto à renda absoluta, com vênua, parafraseamos Botelho (2016), alterando trecho de seu artigo *Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária*<sup>48</sup>, por vezes invocado neste subitem, quanto: i) à referência ao titular do domínio da terra (“indivíduo passa a ser dono”), ii) à “porção da Terra”, iii) aos limites da assunção da escassez, iv) à configuração que assume o direito de uso sobre a água; e o reescrevemos, a partir da primazia aqui anunciada da água na teoria da renda da terra. Veja-se o resultado da paráfrase: Dado que se permita monopolizar uma porção da água da Terra, então o uso dessa parcela por parte de outros indivíduos se torna passível de cobrança. Evidente que isso somente decorre se assumida a escassez do recurso hídrico, também por isso reconfigurado até alçar o *status* de propriedade, nada obstante também se trate de bem de uso comum do povo, de direito fundamental e, mesmo, de direito humano.

Quanto à renda diferencial, a ideia aqui sustentada não é estranha a Harvey (2013, p. 27), que, tratando das “complexas interações entre RD -1 e RD -2”, registra que “nenhum proprietário de terra pode confinar os custos e benefícios dos esquemas que ele promove ao seu próprio pedaço de terra”. A externalidade econômica decorrente dessa expansão dos esquemas produtivos individuais tem potencialidade para subtrair do mercado fundiário sua característica

---

<sup>48</sup> A versão original foi escrita no contexto de demonstrar a construção da renda da terra na modalidade absoluta e porta a seguinte redação: “Dado que um indivíduo passa a ser dono de uma porção da Terra, então o uso dessa parcela por parte de outros indivíduos se torna passível de cobrança. [...] Evidente que isso somente decorre da escassez dessa propriedade” (BOTELHO, 2016, p. 3).

de “dispositivo de coordenação básico” do capitalismo. Daí a conclusão de que “o capital só tem duas linhas de defesa nessas situações: a monopolização ou o controle por parte do Estado” (HARVEY, 2013, p. 27). No caso da água, o Estado brasileiro, conseguiu valer-se de ambas e a demonstração da asserção evoca os capítulos precedentes dessa dissertação.

A viabilidade de estabelecer um monopólio de uso de água circunscreve-se territorialmente, conforme a construção das territorialidades descrita no subitem anterior desta dissertação. Contudo, porque essas territorialidades reproduzem um modelo produtivo homogeneizado, tendem a repetir-se espacialmente, gerando distorções de renda em diferentes localizações. Isto dito, rememore-se a disciplina jurídica da outorga de uso de água no Brasil, cujas normas de regência (CF/88 e Lei federal 9.344/97) atraíram para os domínios estatais a conflituosidade hídrica, atribuindo ao Estado, embora controlado por uma hidroclasse social específica – a do capital financeiro – a titularidade da dimensão propriedade da água (CF/88) e o autorizaram a ceder, mediante instrumentos de outorga, em princípio onerosa, o uso exclusivo de parcelas – ou, mais precisamente, de volumes territorializados de água (Lei federal 9.344/97).

Quando expusemos as diferenças entre RD-I e RD-II, concluímos que, embora coincidam suas bases materiais, RD-II implica na homogeneização artificial das condições de produção em terras originalmente heterogêneas, em que prevaleciam RD-I. Todavia, a validade da asserção é limitada. Impositivo que se considerem os limites da reprodutibilidade das condições ideais de produção agrícola, a despeito do capital investido. Essa observação retoma a ideia da terra natural, da terra como parcela única e não reprodutível do globo terrestre. Um dos limites aludidos refere-se à presença ou à viabilidade de presença de água na terra, seja a superficial ou a subterrânea, passível de exploração para fins agrícolas. Em tempos presentes, esse limite produz zona de fronteira ao avanço do capital, categoria tomada de José de Souza Martins (1997). O discurso de escassez hídrica opera como um limitador da reprodução das condições de fertilidade do solo, a tal ponto que cria, na terra para a qual seja possível a outorga de uso de água, uma renda diferencial.

Por derradeiro, é conveniente demonstrar a impertinência de abordar a renda de monopólio sob o viés da água neste texto, em vista de sua referenciação na apropriação e mercantilização dos recursos naturais, ou seja, aqui se estudam os mecanismos de assimilação da água aos mercados e a renda de monopólio é avessa à dinâmica capitalista. Embora se reconheça a água como força da natureza e também seja aceitável que “a posse dessa força natural constitui um monopólio nas mãos de seu possuidor, uma condição da elevada força produtiva do capital investido que não pode ser engendrada pelo próprio processo de produção

do capital” (MARX, 2017, posição 14465), daí não decorre, contudo, a constituição de renda de monopólio a partir da água.

A esse tempo, impõe-se distinguir renda de monopólio e uso monopolizado de recurso hídrico. Maia (2017a) esclarece que toda renda de monopólio é patrimonial e não depende do uso da terra, mas da simples propriedade; neste caso, esta renda não é própria do capitalismo, mas tem origem no feudalismo. Por isso, no entendimento do lente, ao qual aderimos, ela não é uma espécie qualificada de renda diferencial, ostentando outra natureza, que desinteressa aos propósitos desta dissertação. Já o uso monopolizado da água é inerente ao capitalismo e, em grande medida, se justifica no discurso da escassez hídrica, que viabiliza controle da produção, ou melhor, das produções, o que impacta em controle de mercados e de preços, na mesma medida em que opera em favor da desarticulação de mecanismos nacionais tendentes à defesa da soberania alimentar. Todos esses aspectos são efeitos daquele discurso e são desejáveis pelo mercado, porquanto favoreçam o dinamismo econômico.

### **3.1.3 Silenciamento dos conflitos hídricos**

Propõe-se neste tópico demonstrar que uso, posse e propriedade, direitos reais segundo as mais clássicas acepções dos termos, ostentam distintas conotações nos ambientes do que nesta dissertação relaciona-se ao direito fundiário e ao direito hídrico. A ilação é fundante da tese segundo a qual deriva da insistência em equiparar o tratamento jurídico da água ao da terra a invisibilização dos conflitos hídricos.

A partir de Thompson (1981, 2004), negou-se o determinismo e a invisibilização dos sujeitos presentes no marxismo estruturalista, além da plena previsibilidade do resultado das lutas de classes. Por outro lado, apontou-se viabilidade teórica de superação de hegemonias. Tudo isso, no âmago da continuidade de um processo relacional que não desconsidera a concreta disparidade das relações impressas pela divisão social do trabalho. A resignificação que Thompson opera na categoria marxista de classe social foi encampada valendo da perspectiva situacional dessas classes nos respectivos territórios que os sujeitos tomam ou intentam tomar para expressar suas maneiras de agir como classe. Nesse sentido, Silva (2012, p. 50), tratando da dimensão simbólica da territorialidade, assume-a como experiência subjetiva, “pois a territorialidade, embora esteja ligada às práticas de apropriação, uso e controle material da água, formada nesse contexto, não se materializa explicitamente aos olhos comuns”.

Assim como a posse em relação à propriedade é concebível como fato<sup>49</sup>, a territorialidade em relação ao território também o é. A territorialidade “é um fato que se revela no momento em que descobrimos relações de posse/poder, sentimento de pertencimento e de identidade, presentes nas práticas de apropriação e uso das águas” (SILVA, 2012, p. 50).

Tomadas a terra e a água como bens, em perspectiva civilista e patrimonialista, como base material da produção das mercadorias e da reprodução do capital, são pouco complexos os exercícios interpretativos de redução da segunda à categoria de acessório da primeira, o que Marx (1983) reconhece sem rodeios. Sob o enfoque da apropriação material ou física, enquanto da terra o homem se apossa, podendo ou não dessa posse extrair domínio<sup>50</sup>, da água faz mero uso<sup>51</sup>, sendo a dominialidade, constitucionalmente, conferida à União ou aos Estados<sup>52</sup> e, ao mesmo tempo, assegurada sua fruição como bem de uso comum do povo<sup>53</sup>.

Por ficção legal, o uso, na perspectiva de propriedade encampada no Código Civil de 2002<sup>54</sup>, em sede de recursos hídricos, vale tanto quanto a posse<sup>55</sup>. Isto porque, ao teor do artigo 1.198, “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade – e o uso é um desses poderes” (art. 1.228). O mesmo código, em seu art. 1.204, é coerentemente incisivo no registro de que “se adquire a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade”. Nessa leitura, a água é acessória à propriedade e o usuário dela seu possuidor.

<sup>49</sup> Nesse sentido, “enquanto vinculado à propriedade, a posse é um fato com algum valor jurídico, mas, como conceito autônomo, a posse pode ser concebida como um direito” (FACHIN, 1988).

<sup>50</sup> Domínio é vínculo real entre sujeito e bem, em tese, absoluto, atributo abstraído da circunstância de que o bem não possui deveres (ARONE, 2001).

<sup>51</sup> “O uso representa o *ius utendi* por inteiro, consagrando o direito de retirar da coisa tudo que for assim suscetível, sem receber nenhum fruto. O usuário poderia servir-se da coisa, porém não poderia ceder seu exercício [...]” (VENOSA, 2013, p. 504), porque a cessão do exercício, em relação a quem a recebe, já configura usufruto e não uso.

<sup>52</sup> “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;

CF/88, 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; [...]” (CF/88, art. 20).

<sup>53</sup> “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

CC/2002, Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como *rios*, mares, estradas, ruas e praças; [...]” (CF/88, art. 225).

<sup>54</sup> “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

<sup>55</sup> Aqui, posse tem o sentido de aspecto visível da propriedade (VENOSA, 2013).

A repetição do enfoque de apropriação material também serve a rechaçar a invocação ao disposto no artigo 1.208<sup>56</sup> como escusa à configuração da posse. Claro é que o uso da água não se afigura compatível com o conceito de detenção. Isto porque a precariedade não é uma situação dentre outras possíveis, mas, sim, uma qualificação inequívoca com a qual se concebe a exploração dos recursos hídricos, decorrendo a adjetivação da efemeridade, da fluidez e da sazonalidade que caracterizam materialmente a disponibilidade do recurso.

A lógica por trás do mascaramento dos conflitos hídricos também se associa ao modo físico de incorporação desses recursos enquanto bens. Para essa exegese, é interessante ver o texto do artigo 86, CC/02: “São consumíveis os bens móveis cujo uso importa destruição imediata da própria substância [...]”. A terra é sólida, a água, nos usos prevalentes que dela se faz, é líquida e, como tal, fluida. Diferentemente da terra, que é inconsumível (o solo agricultável pode até se consumir, mas não a terra, em sua dimensão territorial), e mesmo considerando o ciclo hídrico e a parcela de água incorporada definitivamente à produção agrícola revela-se, em ambiente capitalista, como bem consumível. Feitas as ressalvas, pela fluidez que é adrede ao bem, o uso já importa em proveito máximo, ou seja, o uso é tudo que o veio ou o aquífero oferecem, diferentemente da terra, cujo estudo sistemático permitiu categorizar direitos menores que a propriedade, cujo enfeixamento a conforma.

Decorre da dogmática apontada que as condições peculiares do uso da água não poderiam gerar, e não geram mesmo, qualquer direito à estabilização da exploração do recurso. Todavia, com ou sem direito à exploração, seja a captação legalizada ou pendente de outorga e/ou licenciamento ambiental, fato é que cadeias de relações sociais, econômicas e até políticas são estabelecidas nas comunidades em prol da validação do uso da água, operacionalizada no âmbito das territorialidades buscadas e/ou conquistadas por cada hidroclasse. A experiência sugere que eventuais lutas pela água no ambiente agrário, nas ocasiões em que se exteriorizam o suficiente para despertar atenção, decorrem não da percepção de sujeição limitadora de uso do recurso, de molde a assegurar sua existência transgeracional, mas de abuso na perspectiva individualista de apropriação, que extirpa dos demais usuários condição de reprodução de suas territorialidades hídricas.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> “Art. 1.208. Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.”

<sup>57</sup> Ante as opções metodológicas eleitas para balizar a realização desta dissertação não se contemplou, por razões de limite de tempo e de financiamento, a coleta de dados empíricos. Contudo, acredita-se que a questão levantada se sujeitaria à validação da pesquisa qualitativa, se um *corpus* de transcrições de entrevistas individuais em profundidade e/ou das falas de grupos focais puder ser desenvolvido para ulterior análise de conteúdo.

### 3.2 CONFLITOS HÍDRICOS NO BRASIL

Nada obstante o referencial marxista adotado nesta dissertação imponha considerar a água no processo de produção como recurso ambiental aderido à terra, também se demonstrou a existência de processos de territorialização conflitantes no concernente ao compartilhamento da água. Assim, assumir que o discurso do capital reduz a água à categoria de acessório da terra não impede que se distingam, no âmbito dos conflitos pela terra, os conflitos hídricos.

Os processos de realização dos conflitos hídricos podem e costumam se operar nos planos da *violência física*, quando implicam na situação extrema dos assassinatos e nos conflitos sentidos e medidos pelos movimentos sociais, e da *violência simbólica*, esta muitas vezes precedendo àquela. Por violência simbólica entende-se, com Bourdieu (1989), a decorrente do exercício do poder homônimo, invisível, que se manifesta a partir de sucessivas enunciações construtivas de uma realidade feita crível e perceptível pelos sentidos, enunciações impostas, mas também assimiladas pelos sujeitos, num fazer recíproco que legitima e transforma outras formas de poder. “O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a acção sobre o mundo, portanto, o mundo [...], só se exerce se for reconhecido” (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Essas observações prenunciam haver conflitos pela água no ambiente do campo sem que se afigure estabelecida situação que permita configurá-los no plano da realidade sensível. Estes, portanto, escapam das aferições quantitativas. Em outras situações, transcendem a dimensão simbólica e desbordam em violência física, sendo perfeitamente mensuráveis. Não se trata de uma escala de intensidade dos conflitos hídricos que parte do simbólico até o extermínio físico, mas de concebê-los em suas notas próprias de aproximação e distanciamento, numa categorização que pressupõe adequados referenciais teóricos e metodológicos para exame.

Aos conflitos referenciados no poder simbólico chamamos nesta dissertação *conflitos na arena política* e aos que resultam violência física designamos *conflitos no campo*. Além de pontuar os distintos ferramentais metodológicos proeminentes no exame dos tipos destacados a intenção com a terminologia adotada foi enfatizar o aspecto da territorialidade no sentido situacional dos conflitos no campo pela água. Importante destacar, ainda, que a configuração da origem dos conflitos no poder simbólico não implica de modo algum em negar que possam assumir, da parte de qualquer dos polos contendores, em qualquer momento de seu desenrolar, feição de violência física. Essa eventualidade é irrelevante na configuração de sua origem e é na origem do conflito que se debruça grande parte dos exames aqui empreendidos.

O conjunto de considerações preliminares até aqui anunciados contextualizam dados da realidade sensível que se examinam nos subtópicos seguintes, selecionados segundo o foco problematizado, associado à outorga de uso de água como instrumento de uma política pública, a Política Nacional de Recursos Hídricos que, não obstante pública, se realiza com referenciais privatísticos, a começar pela assessoriedade da água em relação à terra, passando pelas perspectivas de apropriação e de mercantilização, tudo a orientar tanto o trato jurídico da terra quanto o da água. Embora o foco desta dissertação seja a outorga de uso de água para a agricultura, consoante será explicitado nos subtópicos 3.2.2 (Conflitos hídricos no campo) e 3.2.3 (Sujeitos dos conflitos hídricos), constatou-se uma interessante mudança nos dados alusivos aos conflitos pela água no campo nos últimos anos e que exigem cuidadosa leitura, sob a ótica jusagrarista.

Os dados examinados importam assentir que, embora a atividade agropecuária prossiga liderando o quantitativo de outorgas de uso de água, não é mais a protagonista dos conflitos por água. Essa posição é, agora, da atividade mineratória. O fenômeno constatado, embora reflita elemento extrínseco ao objeto de estudo proposto, é passível de ser explicado de modo estritamente vinculado a ele, e justamente esse liame corrobora tanto a consideração de que a Política Nacional de Recursos Hídricos é serviçal da política agrícola como pode oferecer importantes contribuições para compreender o desencadeamento de recentes investidas legislativas com potencial de fragilização da PNRH.

Maia (2017b), examina o número recorde na década de assassinatos no campo divulgado no relatório da Comissão Pastoral da Terra alusivo ao ano de 2017, associando-o ao que chama de “singularidade de 2017”. Seu exame leva em consideração a violência no campo como um todo, mesmo porque, o relatório sobre o qual debruçou seu estudo não discrimina no número total (71!) os assassinatos ocasionados pela luta pela terra, pela água e pelo trabalho (categorias contempladas no documento), sendo certo que, quando trata dos conflitos, o mesmo relatório espelha o quantitativo deles pela água e pelo trabalho como mera fração dos conflitos pela terra.

Extrapolando o exame procedido pelo historiador e professor do Programa de Pós-graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás dos assassinatos por ele examinados para os conflitos pela terra havidos no mesmo período, segundo o mesmo relatório da Comissão Pastoral da Terra, tem-se os dados compilados na seguinte tabela, indicativa de proporções exigentes por análises, seja no tocante às relações quantitativas entre as categorias trabalhadas ou entre os números absolutos nela veiculados, de per si reveladores de um quadro social preocupante.

Tabela 2: Conflitos, pessoas atingidas e assassinatos no campo brasileiro em 2017

	Conflitos	Pessoas	Assassinatos
Terra	1168	530900	71
Trabalho	66	530	
Água	197	177090	
Total Brasil	1431	708520	71

Fonte: Adaptado de CEDOC (2017).

Maia (2017b, p. 92) compara o número de mortes e de massacres registrados no ano de 2017 aos dos números dos períodos de violência extrema anterior, situados na década de 1980, quando “estiveram em jogo a disputa pelos fundamentos da reforma agrária”. Seu artigo opera associação do aumento da violência no campo ao embate pelo controle da produção dos aludidos fundamentos e aponta que tanto naquele período pré-constitucional como “na nova singularidade de 2017, no momento em que se recua nos marcos legais definidos”, constata-se grande número de mortes e massacres. Supera, a partir da constatação da modernização das relações de produção no campo, leituras que, de modo simplista e deslocado do consenso acadêmico, atribuem a violência a setores da oligarquia rural. Conclui que o maior uso da força física e o extermínio dos líderes de movimentos sociais quando se põe em pauta a disputa pela “concepção de reforma agrária e a fundamentação dos marcos legais, demonstra que a violência além de estar associada a uma disputa pelo bem terra, também é parte do embate pela concepção que vai dirigir a ocupação do território, fato que interessa também à moderna agricultura” (MAIA, 2017b, p. 93).

Em termos assemelhados, Porto-Gonçalves *et al.* (2017, p. 37), ocupando-se dos mesmos relatórios do Centro de Documentação da Comissão Pastoral da Terra (2017), apontam “o aumento exponencial dos conflitos no campo envolvendo água que passaram de uma média anual de 76 na década de 2005 a 2014 para uma medida anual de 173 ocorrências no período de ruptura política (2015-2017)”. O alarme é corroborado por Pacheco (2017, p. 131), para quem “o ano de 2017 foi o ano com o maior número de conflitos pela água desde quando, em 2002, a CPT passou a fazer o registro destes conflitos em separado. São 197 conflitos, um aumento de 14,5% em relação a 2016 quando houve o registro de 172 conflitos”.

Pacheco (2017) e Porto-Gonçalves *et al.* (2017) identificam o setor mineratório como o atual protagonista dos conflitos pela água no campo. A reflexão imediatamente decorrente, desencadeada por Pacheco (2017, p. 130), veio com a imputação ao governo Temer de pretender flexibilizar o marco legal do setor mineratório, ao intento de “ampliar a produção mineral e sua participação no PIB brasileiro”. Embora situe o início desse processo em 2013, especificamente com o envio ao Congresso Nacional, pela ex-presidente Dilma, da proposta de um novo código mineral para o país, aponta como provável diferença crucial entre os dois

governos “o papel pretendido ao Estado nesse processo, de maior coordenação e planejamento no primeiro e de liberdade quase total para o mercado no segundo” (PACHECO, 2017, p. 130).

Sem descurar de que a maior ou menor encampação nas políticas de governo de elementos de trato liberal na relação Estado/Economia/Mercado implicam respectiva e proporcionalmente em maior ou menor avanço sobre territórios, a gerar, na primeira hipótese, a potencialidade de novos conflitos em oposição à desterritorialização das comunidades desapossadas da terra, importa investigar se, de fato, seja encaminhado ou conduzido por Dilma ou Temer, situa-se em marcha algum processo de intensificação de propostas de flexibilização do marco mineratório. E a resposta é que esse processo já foi quase inteiramente ultimado.

O governo Temer editou sucessivas medidas provisórias (MPV 789/2017 – “Altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei nº. 8001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais”; MPV 790/2017 – “Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Código de Mineração, e a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências”; MPV 791/2017 – “Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral”) as quais foram bem recepcionadas pelo Congresso Nacional e rapidamente examinadas e convertidas, na calada do ano de 2017, na Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, que criou a Agência Nacional de Mineração (ANM), extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), alterou as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003, e revogou a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, além de dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).

Como alternativa à demora e ao desgaste político em ano eleitoral decorrentes dos debates ínsitos à tramitação e à apreciação do Projeto de Lei nº 37/2011, a dispor “sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, com exceção dos minérios nucleares, petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e das substâncias minerais submetidas ao regime de licenciamento de que trata o inciso III do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967” e também considerando que o aludido PL trazia ínsita uma orientação de menor peso deliberativo ao mercado em detrimento de maior centralidade de planejamento, fiscalização e controle estatais, optou o governo Temer por uma solução formal que, embora formalmente constitucional, porta inegável menor legitimidade democrática. Fugiu do debate público e midiático amplo e “decretou” com o aval do parlamento, um novo marco regulatório para a atividade mineratória no país.

No que de imediato interessa a esta dissertação, sem minudenciar o conteúdo da lei nova e as alterações que introduziu no regime anterior, é fácil perceber que, em detrimento de uma maior preocupação socioambiental, priorizou os interesses econômicos imediatistas e a posição do Brasil no mercado global como fornecedor de *commodities*. Não há dúvidas de que também fez acirrar disputas territoriais entre populações tradicionais e mineradoras, por áreas cobiçadas por estas últimas. Outro aspecto a ser considerado é que, a depender de como venha a ser disciplinada no novo marco normativo instituído para o setor mineral a outorga de lavra de água subterrânea, este instrumento pode vir a servir não apenas ao setor mineral como também aos interesses do agronegócio, mormente quando sabida a tramitação contemporânea do Projeto de Lei do Senado de autoria do senador Tasso Jereissati, submetido a consulta pública na aludida casa legislativa, vertente à institucionalização estatal de mercado de água (PSL 495/2017).

No contexto examinado, a mesma construção intelectual desenvolvida por Maia (2017b) na associação entre o incremento dos assassinatos no campo e a disputa pela concepção de reforma agrária e a fundamentação dos seus marcos normativos comparece para dar inteligibilidade ao recorde de conflitos por água no campo experimentado no mesmo ano de 2017, protagonizado pelo setor de mineração, período em que erigidas as bases de um novo e ainda não completamente instalado regime brasileiro de exploração mineral. Sem negar que a sanção da lei 13.575/2017 importou na derrota das classes desapossadas na disputa pela terra, é certo que a concepção vencedora vai submeter a seus interesses a direção e a ocupação de territórios. Essa dinâmica impacta nos demais agentes econômicos que disputam pelo mercado de terras, provocando potencial aumento do preço do bem *terra*, que opera tanto para os setores produtores hegemônicos como opera dificultando o processo de reforma agrária pelo encarecimento que onera as desapropriações.

### **3.2.1 Conflitos na arena política – atuação institucional em Goiás e na Bahia**

Tanto as hidroterritorialidades próprias do agronegócio (*capital vs. capital* ou *capital vs. trabalho*) quanto as que se apresentam no espaço decisório dos órgãos e poderes estatais são hegemônicas. Esta última, a despeito de presumidamente pautada na lei não desborda da encampação de um comportamento territorial. Vejam-se dois exemplos de lutas em que as territorialidades hegemônicas foram sustentadas e mantidas ao arripio do direito hídrico.

No primeiro (de Goiás), a luta instalou-se no âmbito da própria atuação estatal, entre o órgão encarregado de disciplinar e promover a outorga de uso de água e os usuários do agronegócio, sendo resolvida pelo Poder Judiciário. No segundo (da Bahia), embora a face

exterior da luta pela água tenha ganhado visibilidade por ações de violência dirigidas à propriedade, no que se apresentou como se fosse um embate ordinário entre capital agrário e trabalho camponês, em verdade, a despeito de representar a resistência das comunidades hidrodependentes desapossadas, também ilustra a vitória da territorialidade hegemônica do agronegócio a partir do controle dos aparelhos de Estado, ainda que sem validação nas normas jurídicas de hierarquia superior (CF/88, Constituições Estaduais e a Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei 9433/97).

No caso goiano, abordado no subitem 2.2.3 desta dissertação, observaram-se dezenas de ações ajuizadas junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por particulares, contra ato atribuído ao Secretário de Estado, que cumula atribuição para a disciplina jurídica ancilar dos recursos hídricos, em razão da edição da Portaria 181/2015, que, repetindo o comando do art. 1º, inciso V, da Lei 9.433/97, estabeleceu a bacia hidrográfica como unidade de análise dos pedidos de outorga. Veja-se que o ato questionado pelos produtores rurais não negou a outorga, apenas estabeleceu uma ordenação diversa da cronológica no apreço dos pedidos. Essa “novidade”, contudo, nada mais representa que o cumprimento de uma diretriz legal, consistente no uso da bacia hidrográfica como “a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (artigo 1º, inciso V, da Lei 9433/97).

Foram dezenas de impetrações de mandados de segurança, todos concedidos, exceto um único. Em todos os casos, o direito líquido e certo alegado é a razoável duração do processo de outorga de uso de água. Em detrimento do critério de análise dos pedidos de uso de água por bacia hidrográfica, tem prevalecido a primazia cronológica. Dentre dezenas de julgados examinados, uma única segurança foi meritoriamente denegada. O primeiro desses acórdãos (exarado no mandado de segurança nº 111743-33.2016.8.09.0000) até apontou a necessidade de adstringência da aferição da eventual desarrazoabilidade do tempo de exame dos pedidos às especificidades do direito material (direito hídrico) sob tutela, mas, ainda assim, concedeu a ordem, e o único caso isolado de denegação, observado após o levantamento descrito no item 2.2.3 (exarado no mandado de segurança nº 5321559.24.2016.8.09.0079), embora lastreado na necessidade de fazer da bacia hidrográfica o critério de exame dos pedidos de outorga, restou superado pela própria relatora em julgados posteriores, a bem da preservação da jurisprudência da corte, formada em sentido diverso, e da colegialidade.

Fundamento de quase todas as petições analisadas é a realização de investimentos em lavouras pelos proprietários ou arrendatários das terras para as quais se pretende a obtenção da outorga. Nada ou quase nada se articulou sobre a necessidade da outorga como antecedente

lógico-causal da instalação das lavouras ou mesmo sobre eventual necessidade de licença ambiental para casos específicos.

O mesmo raciocínio que em Goiás foi retratado como gerador de uma luta travada no conforto dos gabinetes judiciais e sob os auspícios de uma burocracia esclarecida e organizada com rigidez hierárquica comparece no exame dos levantes de Correntina-BA. Foi de ampla divulgação midiática o levante popular que reuniu cerca de dez mil pessoas, no dia 11 de julho de 2017, nas ruas de Correntina, bravejando pela inércia governamental em defesa de suas hidroterritorialidades junto aos rios da região oeste da Bahia, próxima do território goiano.

O discurso dos manifestantes era de luta pelos rios Arrojado e Correntina, cuja vazão reduzida atribuíram aos muitos empreendimentos de agricultura industrial irrigada que se instalaram na região nas últimas décadas, em franca oposição às territorialidades das populações tradicionais. Na ocasião, centenas de pessoas ocuparam a Fazenda, de propriedade da empresa Igarashi e promoveram a vandalização de equipamentos e instalações.

Por meio de nota oficial, o Governo do Estado da Bahia confirmou a regularidade jurídica do empreendimento de irrigação da Fazenda Rio Claro, no município de Correntina, de propriedade da Lavoura e Pecuária Igarashi Ltda, para o qual foi outorgado o uso de água, via Portaria nº 9159/15, publicada no Diário Oficial do Estado do dia 28/01/2015, instrumento que regularizou a captação superficial no Rio Arrojado, de 182.203 m<sup>3</sup>/dia, durante 14 horas/dia, para a irrigação de 2.539,21 ha. O Rio Arrojado integra a bacia do Rio Corrente. Ainda conforme a nota do governo baiano, no dia 28/05/2017, foi feita vistoria nas fazendas Rio Claro e São João Vienes para averiguar a implantação do projeto de irrigação, e nada de irregular foi reportado.

Segundo reportagem assinada por Raquel Saraiva (2017) e publicada no jornal *Correio 24 horas*, de Salvador, já em 2015 o Comitê da Bacia do Rio Corrente expediu uma deliberação para que não houvesse novas concessões para uso de recursos hídricos da bacia. Em novembro de 2016, “o Ministério Público Estadual (MP-BA) recomendou que o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema), órgão ligado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, não concedesse essas outorgas para grandes empreendimentos na bacia”. A reportagem ouviu a Promotora de Justiça Luciana Jhoury, que reconheceu o descumprimento da recomendação e disse haver constatado a existência de “empreendimentos que, com 12 bombas de captação de água ligadas por 12 minutos, reduzem o nível de água do rio em 15 centímetros”. Segundo ela, não há informações e estudos suficientes que garantam a disponibilidade hídrica da região, bem como sua demanda para os múltiplos usos. “Não é possível continuar com a quantidade de captação de água na bacia do Corrente hoje”, complementou.

Ainda segundo o jornal, os manifestantes envolvidos no levante e na depredação das instalações da Fazenda “residem ao longo do Rio Arrojado e nos povoados de Praia, Arrogeando e São Manoel, e cujas propriedades estão situadas, boa parte delas, às margens do rio, do qual praticamente todos dependem para sobreviver” (CORREIO 24 HORAS, 2017). Outro veículo de comunicação, este especializado no agronegócio e situado em Campinas-SP, trouxe excertos de entrevista com o advogado da empresa Igarashi, Marco Aurélio Naste, em que afirma: “a empresa não chega a utilizar nem metade da outorga a que tem direito, outorga esta que, quando concedida pelo Inema a qualquer empresa no Estado da Bahia, é feita sempre com base no cálculo de vazão de referência, e em um percentual máximo de 20%” (NOTÍCIAS AGRÍCOLAS, 2017).

Também a Comissão Pastoral da Terra, por sua representação nacional, divulgou nota pública sobre o episódio do levante, intitulada: “Cansado do descaso das autoridades, o povo de Correntina reage em defesa das águas” (CPT, 2017). Segundo a nota da entidade, os conflitos causados pela invasão da agropecuária, desde os anos 1970, no que eram os territórios tradicionais das comunidades que habitam o Cerrado, são de conhecimento local, regional, nacional e até internacional, sem, contudo, trazer alento aos sujeitos originários da terra que sofrem com o processo de alargamento da fronteira agrícola.

A nota ainda aponta que o volume de água autorizado para retirada em favor da Lavoura e Pecuária Igarashi Ltda é suficiente “para abastecer por dia mais de 6,6 mil cisternas domésticas de 16.000 litros na região do Semiárido. E mais, a “água consumida pela população de Correntina, aproximadamente 3 milhões de litros por dia, equivale a apenas 2,8% da vazão retirada pela referida fazenda do Rio Arrojado. E prossegue, como denúncia e desabafo, enfatizando a crise hídrica do Rio São Francisco, cuja barragem de Sobradinho, considerada o “coração artificial” do Rio, encontrava-se, ao tempo da divulgação da nota, “com o volume útil de 2,84%” (CPT, 2017).

Extraí-se, especialmente dos argumentos articulados pelos representantes da classe que produz para o mercado, nos dois casos examinados, um comportamento territorial que pressupõe o direito ao uso da água, como se o processo de outorga servisse meramente a referendar as relações de pertencimento da água a ser captada. Essa postura evoca uma dominação que ultrapassa o âmbito jurídico e alcança um simbolismo de poder incondizente com a disciplina constitucional e legal e mesmo com o discurso de sustentabilidade ambiental que legitima as disposições da Constituição Federal (art. 225 e outras quase duas dezenas de dispositivos) e da Lei 9.433/97.

A precitada lei, é taxativa ao estabelecer, em seu artigo 1º, que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e para atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É dizer, esse agir evoca uma hidroterritorialidade privada e ativa, desvelada, que conflita mesmo com as hidroterritorialidades de viés publicista que decorreriam do fiel cumprimento das disposições do direito hídrico nos casos estudados, remanescendo este latente. E nas disputas aludidas prevaleceu a primeira.

No caso goiano, a atuação judiciária desprezou a lei e seu propósito assente e incontestado de controle racional e transgeracional dos recursos hídricos em prol de uma garantia abstrata do processo administrativo – sua razoável duração. Diz-se abstrata porque não foi cotejada às diretrizes para jurídicas do direito material sob tutela, tornando-se um pretexto para subverter a real finalidade desse processo, que é servir de instrumento de controle efetivo do recurso hídrico.

No levante baiano, por seu turno, outra vez o caráter formal da outorga – o título que gera – foi tomado como legitimador da exploração desmedida do recurso hídrico. Os argumentos da defesa estatal na mídia, por convicção ou falta de boa assessoria, limitaram-se enfatizar a fiscalização realizada para confirmar que os volumes de água captados estavam de acordo com os volumes outorgados.

Nada se disse sobre a viabilidade (plenamente jurídica, já que a outorga encerra mera autorização de uso de bem público, precária por definição, conforme demonstrado no subitem 2.2.1 desta dissertação) de se rever o ato administrativo a partir da premissa da excessiva permissão de captação, inclusive confessada pelo representante da empresa titular da outorga, ao afirmar que não utiliza nem a metade do que tem direito.

Observa-se nos casos examinados que a hidroterritorialidade dominante controla o aparelhamento estatal de uma maneira tão incisiva que sobreleva aos fins da Lei 9.433/97 – as limitações e o controle sobre o uso das águas nacionais – o aspecto meramente formal com que se realiza esse controle: o instrumento da outorga. Em ambos casos o título (pendente no exemplo goiano, e posto, mas precário, no baiano), na concretude das relações sociais, políticas e econômicas envolvidas, vale mais que a lei que o legitima.

### **3.2.2 Conflitos hídricos no campo**

A Comissão Pastoral da Terra (CPT), desde 1985 ocupa-se do monitoramento dos conflitos no campo. Atualmente, os levantamentos da CPT, editados pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (CEDOC), situam-se entre os mais completos e os mais

consultados repositórios de informações temáticas utilizados pelas universidades e pesquisadores brasileiros.

O caderno *Conflitos no Campo Brasil*, de periodicidade anual, é publicação referencial aos estudiosos da questão agrária no país. Traz em suas mais recentes edições três eixos focais: conflitos pela disputa, posse uso ou ocupação da terra, ou pelo acesso ou uso da água, ou pela defesa de direitos por trabalho realizado no campo (CPT, 2017).

A esta dissertação é particularmente interessante o segundo eixo, a respeito do qual, em parceria com o Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidade (LEMTO), vinculado à Universidade Federal Fluminense, o CEDOC/CPT veicula a seguinte tabela, demonstrativa da evolução quantitativa da violência no campo brasileiro envolvendo água:

Tabela 3: Conflitos no Campo Brasileiro envolvendo Água – Brasil 2005 – 2017

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
71	45	87	46	45	87	68	79	93	127	135	172	197

Fonte: CEDOC (2017, p. 131).

O quantitativo de conflitos no campo aferido em 2017 revela o número mais elevado da série histórica iniciada em 2005. São 197 conflitos no campo brasileiro envolvendo água em 2017 contra 71 em 2005. O número absoluto de conflitos em 2017 já impressiona por ser o maior da série, mas há mais a dizer. Desde 2011 sucedem-se conflitos em quantidades crescentes, todavia, nos anos mais recentes, intensificou-se a percepção do aumento. Porto-Gonçalves *et al.* (2017) apontam, em exame à mesma tabela, que os conflitos no campo brasileiro envolvendo a água passaram de uma média anual de 76 no período de 2005 a 2014 para uma média anual de 173 ocorrências no período de 2015-2017, revelando um incremento explícito nos conflitos a partir de análise da conjuntura política nacional na história recente, período a que chamam de ruptura política, em alusão ao conjunto de eventos culminantes no impedimento da presidente Dilma Rousseff e ascensão do vice-presidente Temer.

Sem dissentir dos levantamentos e da metodologia levada a cabo pelo CEDOC/CPT na aferição dos conflitos pela água no campo, e até confirmando a categoria, distinguimos os conflitos pela água na arena política dos conflitos pela água no campo. Os primeiros são mais propensos a instrumentos de pesquisa qualitativa; os segundos perfeitamente quantificáveis. Ambos exigem, contudo, estudos simultâneos e recíprocos para a adequada compreensão do fenômeno que exteriorizam. Não se trata de apego léxico, de mera questão terminológica, mas de constatação elementar a que distingue as aludidas categorias.

A crescente dos números revela acirramento e intensificação de disputas territoriais por água no campo brasileiro. O conflito pela água na arena política, segundo já foi demonstrado a partir de Maia (2017b), pode ser um catalizador do conflito no campo (como acontece nos períodos em que se põem em embate as concepções que vão dirigir e fundamentar os marcos normativos a servir de balizas na disputa pelos territórios) e vice-versa. A valer o que propõe Maia (2017b), raciocínio ao qual vinculamos nossas conclusões, o exame da série de medições de conflitos da CPT sugere, na ausência de rupturas com os vigentes sistemas normativos, senão uma estabilização do número elevado de conflitos nos próximos anos, uma tendência de redução no médio prazo.

Esse exame é, contudo, fundado em padrões quantitativos expostos na série histórica e pressupõe que não haja um elemento qualitativo novo a interferir no cenário. Todavia, o número de conflitos é uma mera imagem estática reducionista da realidade. O movimento social não pode ser captado, em sua inteireza, pelo dado quantitativo. Nem se reputa desejável a manutenção da imagem presente.

Daí ser viável assumir que, por outros mecanismos e estratégias, as classes em processo de desterritorialização seguirão em suas lutas pela manutenção de seus territórios, do mesmo modo que não parece exercício de futurologia supor que também as classes dominantes encontrarão outros flancos para prosseguir nos avanços sobre os territórios das primeiras. Novas imagens se sucedem a cada evento relevante, e o filme da história fundiária brasileira segue em produção.

### **3.2.3 Sujeitos dos conflitos hídricos**

Seguindo a mesma linha de separar os conflitos hídricos entre conflitos pela água no campo e conflitos pela água na arena política, neste subitem tanto os dados contemporâneos dos conflitos, reveladores de uma dimensão quantitativa, quanto a subjetividade das nuances dos conflitos caracterizados pela violência simbólica serão examinados. Iniciamos pela realidade da violência quantificável. Desde logo se adiante a percepção de que os mesmos sujeitos principais ocupam os espaços conflitivos no campo e na arena política, variando os métodos, mas não os papéis e as posições na luta de classes.

Quanto à luta de classes e ao seu reflexo jurídico, ou seja, quanto às normas jurídicas produzidas nos momentos históricos dos embates concretamente examinados, com Thompson assumimos a inviabilidade de limitar os resultados da lei a sua perspectiva ideológica, a mesma que serve à legitimação da dominação a partir da ênfase na superestrutura. Há também a dimensão instrumental. Nessa dimensão, “as formas e a retórica da lei adquirem uma identidade

distinta que, às vezes, inibem o poder e oferecem alguma proteção aos destituídos de poder” (THOMPSON, 1987, p. 358). O historiador inglês também adverte que a lei, em ambos os aspectos (formal procedimental e ideológico)

[...] não pode ser proveitosamente analisada nos termos metafóricos de uma superestrutura distinta de uma infra-estrutura. Embora isso abarque uma grande parcela evidente da verdade, as regras e categorias jurídicas penetram em todos os níveis da sociedade, efetuam definições horizontais e verticais dos direitos e status dos homens e contribui para a autodefinição ou senso de identidade dos homens. Como tal, a lei não foi apenas imposta de cima sobre os homens, tem sido um meio onde outros conflitos sociais têm se travado (THOMPSON, 1987, p. 358).

Assume-se, desse modo, que os sujeitos dos conflitos hídricos, seja no campo ou na arena política, não reputam o direito hídrico vigente como a definitiva forma jurídica a disciplinar o modo das concretas relações sociais. Ao contrário, concebem-no como uma das formas – mutáveis – com que se disciplinam essas relações. Daí a resistência de ambos os polos à encampação normativa dos interesses da classe oponente; daí a luta por fazer-se ouvir e por fazer-se classe enquanto se constroem e reconstroem os fundamentos dos marcos normativos do direito que há de reger as lutas vindouras.

Os dados do CEDOC/CPT alusivos aos conflitos de 2017 envolvendo água revelam ainda que, ao contrário de situações passadas, atualmente a mineração desponta como setor econômico gerador da maior parte dos conflitos. Porto-Gonçalves *et al.* (2017) e Pacheco (2017) concordam que o principal agente contemporâneo dos conflitos por água no campo brasileiro é o setor de mineração. Os primeiros ainda trazem os seguintes dados:

Enquanto nos conflitos por terra ... se destacaram os fazendeiros, os empresários e os grileiros entre as principais categorias que praticaram violências, nos conflitos que envolvem água, foram as mineradoras com 427 ocorrências, os empresários com 299, as hidrelétricas com 266, os governos com 139 e os fazendeiros como 98 registros, nessa ordem, as principais categorias ... protagonistas de algum tipo de violência no total de ocorrências entre 2005 e 2017. Mais uma vez chama atenção o aumento exponencial que se dá da década de 2005-2014 para o período da ruptura política, a saber: a média anual de conflitos protagonizados pelas mineradoras passou de 11 na década de 2005-2014 para 112 entre 2015-2017 (PORTO-GONÇALVES *et al.*, 2017, p. 37-38).

A partir dos números ofertados pelo CPT (2017) e por Porto-Gonçalves *et al.* (2017) compilados e comparados nas tabelas seguintes, é fácil distinguir os sujeitos causadores dos conflitos pela terra e os sujeitos ativos dos conflitos hídricos.

Tabela 4: Categorias Sociais que Causaram Conflitos contra Ocupação e Posse – Brasil 2005 - 2017

Categoria	Média anual 2005 – 2014	%	Média anual 2015 – 2017	%	Variação da média anual entre períodos
Fazendeiros	284	40,90%	362	39,10%	27,50%
Empresários	154	22,10%	188	20,30%	22,50%
Grileiro	91	13,10%	115	12,50%	26,00%
Madeireiro	26	3,70%	60	6,50%	130,10%
Mineradora	21	3,00%	71	7,70%	238,00%
Governo	71	10,20%	68	7,30%	-4%
Outras categorias	47	7,00%	60	6,30%	27,70%

Fonte: CEDOC (2017, p. 35).

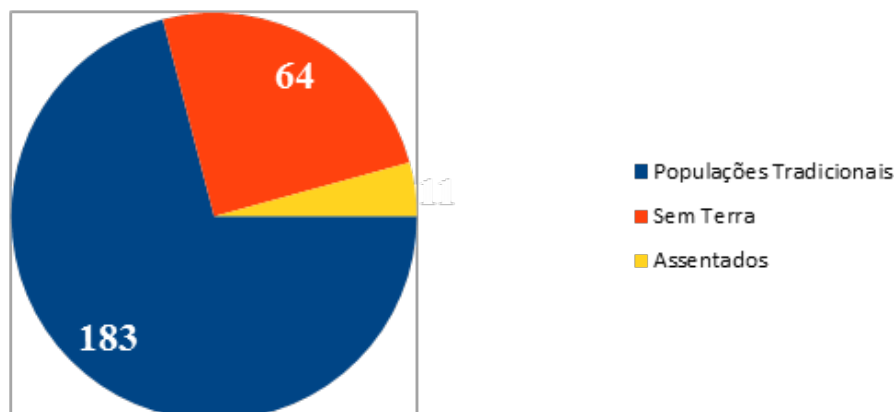
É sempre bom ter em mente, contudo, sem negar a facticidade dos dados, a relação de espécie e gênero, respectivamente, dos conflitos hídricos em relação aos conflitos pela terra, segundo a concepção referente destes estudos. Também por essas razões não se concebe, senão dinamicamente, as posições dos sujeitos e, a partir da dinâmica observada, infere-se o processo em que inseridos os conflitos. Tudo isso sem deixar de reconhecer a historicidade da dominação imposta pelas relações produtivas em cujo chão agem os sujeitos históricos, uns opondo-se aos outros, segundo as posições que ocupam no quadro daquelas relações.

Tomando como referencial a atividade econômica predominante nos territórios em que havidos, Pacheco (2017) ratifica a proeminência da mineração como atividade fomentadora dos conflitos, imputando-lhe 63% deles, seguindo-se a geração de hidroeletricidade com 17% e os fazendeiros com 13% dos conflitos.

A outra ponta dos conflitos, as categorias sociais implicadas, foi evidenciada pela CPT a partir da quantificação das ocorrências de expulsão ou tentativas de expulsão dos territórios por elas ocupados. Dados da Comissão Pastoral da Terra e do Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidade da Universidade Federal Fluminense, tratados por Porto-Gonçalves et al. (2017), ditam que indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, geraizeiros e posseiros, categorias agrupadas sob o designativo de Populações Tradicionais, se destacaram com 69% das ocorrências de expulsões ou tentativas de expulsão. Os outros 31% por cento correspondem aos Sem Terras e Assentados.

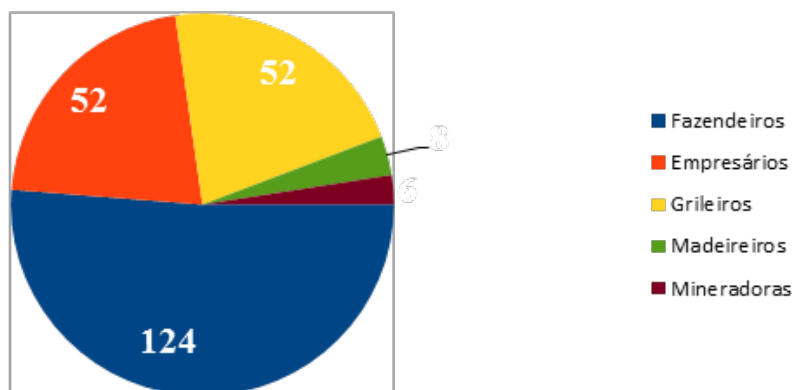
Os gráficos seguintes ilustram a participação das principais categorias de sujeitos envolvidos nos conflitos pela água no campo no ano de 2017. À direita dispôs-se o gráfico com os sujeitos protagonistas dos conflitos, de outro lado, agrupam-se os sujeitos que sofreram a ação dos primeiros.

Gráfico 3: Categorias que sofreram expulsões territoriais em conflitos pela água e quantidade de eventos em 2017 no Brasil



Fonte: CEDOC (2017, p. 44).

Gráfico 4: Categorias que causaram expulsões territoriais em conflitos pela água e quantidade de eventos em 2017 no Brasil



Fonte: CEDOC (2017, p. 44).

Na linha de intelecção eleita, que considera os conflitos hídricos espécie de conflito pela terra, a circunstância de não aparecer a atividade mineradora como protagonista dos conflitos pela água no campo em períodos históricos anteriores, é dizer, a alteração no principal setor envolvido nos conflitos, que deixou de ser o agronegócio, passando a ocupar o lugar a mineração, é, embora relevante para muitíssimas análises, irrelevante do ponto de vista dos sujeitos que sofrem o desapossamento fundiário e hídrico. Para estes sujeitos, excetuadas as não mais inusuais situações de rompimento de barragens, pouco ou quase nada há de diverso em seus agires de defesa territorial, seja opositor o agronegócio ou o setor de mineração. Embora os métodos e os efeitos na geografia do campo sejam diversos conforme a terra seja explorada para uma ou outra atividade, a expulsão dos territórios e a desterritorialização dos sujeitos se opera em igual intensidade.

## CONCLUSÃO

Desde a eleição do problema de pesquisa, partiu-se da premissa que o sistema normativo brasileiro valida a apropriação dos recursos hídricos. Embora o aprofundamento dos temas procedido nos capítulos da dissertação tenha permitido mitigar respostas simplistas e lineares, essa mesma perspectiva de complexidade, tomada de Morin (2003), impõe admitir: trata-se de um processo amplo, que extrapola a água, alcança todos os recursos ambientais e pauta a relação entre o homem e a natureza.

Na base dessa constatação, descortina-se a expansão constante do capitalismo e, com ela, uma complexa rede de conflitos mediada por normas jurídicas tendentes à legitimação da apropriação dos recursos naturais, mas que, nem por isso deixam de incorporar a resistência de sujeitos e grupos sociais submetidos no mesmo processo e pelos mesmos vetores de poder, embora nem sempre nos mesmos contextos. É dizer: por diferentes normas jurídicas as elites operam distintas formas de opressão sobre os que se opõem aos projetos de privatização da natureza desenhados nessas normas e, conforme a reação desses sujeitos e outros fatores históricos, mais ou menos aleatórios, nascem outras normas ou outras formas de lidar com elas, a complementar ou suceder suas assertividades originais. Como já se disse, é um processo.

Veja-se a outorga de uso de água da lei 9.433/97. Embora ao teor da lei seja mais apropriado falar em outorga *onerosa* de uso de água, no Estado de Goiás, base geopolítica da pesquisa, a outorga é gratuita e não há perspectiva de alteração desse quadro em curto ou médio prazos, apesar dos mais de vinte anos de vigência da norma. Os elementos examinados conduzem à percepção de que, apesar da disciplina jurídica temática, desde as de hierarquia constitucional, passando pela lei instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos e sua correspondente estadual goiana, orientarem-se ostensivamente por preceitos predominantemente publicistas, no nível da execução, ou seja, quando se esperaria a materialização daquelas políticas públicas, prevalecem elementos privatistas.

Essa dubiedade revela a ausência de compromisso efetivo do Estado com a proteção do meio ambiente e da água em especial. O discurso é de sustentabilidade (ONU, 1991), mas as concretas ações estatais nos setores ambiental e hídrico revelam uma perspectiva de apropriação privada da natureza, inspirada longinquamente na doutrina lockiana. Contudo, o mundo contemporâneo de Locke (1994) era outro, pré-capitalista; enquanto a economia capitalista clássica se sustenta num tripé – capital, trabalho e manipulação do ambiente –, Locke só concebe os dois últimos elementos e, ainda assim, defendia a escravidão. Mesmo essa noção clássica já exige temperamentos no sentido do enquadramento a ser dado à tecnologia: seria o

quarto elemento da economia capitalista contemporânea ou integra um ou algum dos elementos originais? Perguntas cujas respostas, nada obstante se justifiquem no âmbito do disciplinamento jurídico dos recursos hídricos e inspirem novas pesquisas, não cabem no escopo desta pesquisa. De toda forma, integrar as possíveis respostas às indagações diversas inspiradas por esta pesquisa nada é além de assentir ao condicionamento da “natureza provisória e exploratória de toda teoria, e da abertura de espírito com que se deve abordar todo conhecimento” (THOMPSON, 1981, p. 186).

As lutas pelas melhores posições nas relações homem-natureza destinam-se a limitar a validação da apropriação dos recursos naturais e da água. A atuação estatal, contudo, por vezes absorve essa litigiosidade e a dirime. As soluções desses conflitos são presumidamente favoráveis às classes sociais com maior proeminência sobre o aparelhamento do Estado, mas devem estar pautadas na estrutura normativa. A eventual fuga do referencial normativo exigível, assim como o manejo de interpretações peculiares ou de subterfúgios jurídicos, abre espaço para atuação dos desfavorecidos nas reconfigurações constantes do conflito e do Direito. Identificada a condição, esta dissertação se insere como uma cunha na vala aberta nos ambientes de aplicação do direito hídrico, pretendendo interação com os elementos de poder e com o discurso dominante ao modo de contribuir, participando do reposicionamento da proteção das águas no quadro geral dos direitos.

Um dos componentes das lutas socioambientais se refere à dosagem dos elementos público e privado a serem incorporados às normas e à sua aplicação. Nessas lutas, a norma jurídica é, segundo depreendemos de Thompson (1987), o elemento de mediação entre as obrigações e as práticas sociais, entre o que é costumeiramente aceito como adequado e o que é juridicamente esperado dos sujeitos e grupos sociais. Assim tomado, o sistema normativo, mesmo alinhado ao referencial de desenvolvimento hegemônico, é um limite ao exercício do poder, inclusive dos grupos cuja influência determinou a edição das leis e demais atos que o integram.

É com essa perspectiva que recebemos a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios no governo Bolsonaro. No concernente a esta pesquisa, o normativo deixou expresso o que se renunciou em termos de análise acadêmica no Capítulo 1 desta dissertação. O alinhamento do novo governo com as diretrizes de mercado é de fácil constatação. Não se identificou no decorrer da pesquisa qualquer precedente histórico explícito de dimensão tão grandiosa para a operação de traslado ao campo normativo da percepção e do discurso que subjuga o tratamento jurídico da água.

Essa nova diretriz política é, contudo, nítida e decorre: i) do novo jurisdicionamento da Agência Nacional de Águas, agora subordinada não ao Ministério do Meio Ambiente, mas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 66); e ii) da mesma subordinação estabelecida ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 67). A tese sustentada no item 1.2 da dissertação, segundo a qual a Política Nacional de Recursos Hídricos é servil à política agrícola, está agora positivada nos incisos X e XV do artigo 21 da Medida Provisória, a resultar que constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a irrigação e infraestrutura hídrica para produção agropecuária, assim como a conservação e o manejo do solo e da água, destinados ao processo produtivo agrícola.

A Medida Provisória 870/2019, além dos destaques já mencionados, alinhados que se mostraram aos aspectos processuais de execução das políticas públicas hídricas, pouco alterou o direito hídrico material e nada dispôs sobre a outorga de uso de água. Essas questões, contudo, escapam do objeto da reestruturação administrativa a que se propôs e podem ser enfrentadas em futuro próximo, sendo até esperado que as diretrizes traçadas na estrutura de governo se espraíem nos demais campos normativos.

Ao teor dos exames procedidos no capítulo final do texto, é certa a continuidade das lutas pelas melhores posições nos processos de reconfiguração da doutrina do direito hídrico e da manutenção/reforma dos seus marcos normativos. Contudo, em lugar de assumir passiva e antecipadamente possíveis derrotas, cabe ao crítico do direito, ao acadêmico e ao jurista papel de destaque na compreensão dos fenômenos desencadeados na conjuntura política brasileira recente, contextualizando e oferecendo elementos de compreensão e de oposição ao retrocesso no controle do uso da água e na proteção hídrica.

A capacidade de articulação das hidroclasses oponentes é determinante do resultado desses embates e o sistema jurídico seu mediador. Ademais, não é excessivo lembrar que forças econômicas atuando em ambiente político parcialmente assemelhado ao atual foram motores, à sua época, para a edição do Estatuto da Terra, ainda hoje tomado por muitos - não por nós - como um simples limite negativo para atuação dos setores do agronegócio.

Espera-se que possam ser colhidos das análises engendradas elementos úteis a ulteriores pesquisas e ao aprimoramento da pequena faceta do direito hídrico de que se ocupou esta dissertação.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Priscilla Caires Santana. **Usos e gestão das águas nas territorialidades das comunidades rurais do norte de Minas Gerais**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

ALCOFF, Linda M. Uma epistemologia para a próxima revolução. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 129-143, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ANA. Agência Nacional de Águas. CBH. Comitês de Bacias Hidrográficas. **Goiás**. Brasília: ANA, 2016b. Disponível em: <http://www.cbh.gov.br/DataGrid/GridGoias.aspx>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Distribuição das outorgas de águas da União por tipo de uso**. Brasília: ANA, 2018. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjY0ZDgxNjAtNDNINS00NGM4LWlxNzgtZDZhNmI0MWRhYWZkIiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>. Acesso em: 02 ago. 2018.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Levantamento da Agricultura Irrigada por Pivôs Centrais no Brasil - 2014**: relatório síntese. Brasília: ANA, 2016a. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/arquivos/ProjetoPivos.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

ARONE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**: das raízes aos fundamentos contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BACCI, Denise de La Corte; PATACA, Ermelinda Moutinho. Educação para a água. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 211-226, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 fev. 2018.

BARBOSA, Maria Bueno. A promoção do acesso à água como direito humano: formulação de políticas de respeito, proteção e cumprimento deste direito. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 20-64, jan.-jun. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BECKER, Bertha Koiffmann. Reflexões sobre hidrelétricas na Amazônia: água, energia e desenvolvimento. **Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, Belém, v. 7, n. 3, p. 783-790, set./dez. 2012.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: O que é - o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012.

BOTELHO, Maurilio Lima. Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. **Espaço e Economia**. São Gonçalo, ano 4, n.

8, p. 1-22, 2016. Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/2273>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomás. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: DOU, 16 jul. 1934b, Suplemento, republicada em 12 fev. 1935. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Brasil: 70% dos alimentos que vão à mesa dos brasileiros são da agricultura familiar**. Brasília: Casa Civil, 2 out. 2017a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/brasil-70-dos-alimentos-que-v%C3%A3o-%C3%A0-mesa-dos-brasileiros-s%C3%A3o-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: DOU, 24 jan. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DOU, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro: DOU, 10 nov. 1937, republicada em 11 nov. 1937, 18 nov. 1937 e em 19 nov. 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: DOU, 19 set. 1946, republicada em 25 set. 1946 e em 15 out. 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: DOU, 27 jul. 1934a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília: DOU, 30 nov. 1964, retificada em 17 dez. 1964 e em 6 abr. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: DOU, 9 jan. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília: DOU, 18 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Resultado da busca por água.** Brasília, 2016b. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm26AutoFramed>. Acesso em: 22 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. **Financiamento ao Desenvolvimento.** Brasília: Portal Federativo, 23 jun. 2016a. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/agenda-2030/financiamento-ao-desenvolvimento-1>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 63.6199.** Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 27 abr. 2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe-170, 03 ago. 2017b.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. **Direito internacional da água doce:** fontes, regimes jurídicos e efetividade. Curitiba: Juruá, 2012.

CAMPOS, Margarida de Cássia. O Projeto Nacional Desenvolvimentista: A dinâmica da agricultura e as configurações espaciais – 1964 a 1979. **Espaço Aberto**, v. 1, n. 1, p. 45-62, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira. O processo de expansão do capitalismo na agricultura e a importância da renda fundiária: uma perspectiva marxista. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 17, n. 34, p. 3-36, 2015. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/download/2416/pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CEDOC. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. CPT. Comissão Pastoral da Terra. CANUTO, Antônio; LUZ, Cassia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto

(Coords.). **Conflitos no Campo Brasil 2017**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra – CPT, 2017.

CHAGAS, Arley Henrique Borges das *et al.* Gestão das Águas no Estado de Goiás: Perspectivas para a participação da Universidade na instalação e atuação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio das Almas e Afluentes Goianos do Rio Maranhão. **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, Anápolis, v. 6, n. 2, p. 147-166, maio-ago. 2017.

COSTA, Francisco José Lobato; CORDEIRO NETTO, Oscar de Moraes; SOARES JÚNIOR, Paulo Roberto. **Regimes Aplicados à Gestão das Águas no Brasil**. Convergência na Diversidade. Brasília: Global Water Partnership South América e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2004. Disponível em: <http://www.cepal.org/dnri/proyectos/samtac/inbr00304.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

CPT. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Nota pública**. Cansado do descaso das autoridades o povo de Correntina reage em defesa das águas. Goiânia: CPT, 2 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/acoes-dos-movimentos/4101-nota-publica-cansado-do-descaso-das-autoridades-o-povo-de-correntina-reage-em-defesa-das-aguas>. Acesso em: 02 nov. 2018.

DALLA CORTE, Taís. **A (re)definição do direito à água no século XXI**: perspectiva sob os enfoques da justiça e da governança ambiental. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DERANI, Cristiane. O confronto da conservação do meio ambiente com o uso privado dos recursos naturais – a questão do tratamento constitucional: potenciais de energia hidráulica. *In*: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI**. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 455-471.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DIEGUES, Antônio Carlos. Água e Cultura nas populações tradicionais brasileiras. *In*: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009.

DWORKIN, Dennis. E. P. Thompson: historiador militante, militante historiador. Trad. Aparecida Darc de Souza e Rinaldo José Varussa. **História e Perspectivas**, Uberlândia, número especial, p. 91-113, jan.-jun. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/27927/15389>. Acesso em: 02 nov. 2018.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião rural). Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

FARIAS, Paulo José Leite. **A cobrança pelo uso da água no Brasil: Integração normativa das dimensões protetivas ética e econômica do meio ambiente**. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

FENELON, Déa Ribeiro. E. P. Thompson – história e política. **História e Perspectivas**, Uberlândia, número especial, p. 33-53, jan.-jun. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/27925/15387>. Acesso em: 02 nov. 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA, Fernanda da Silva *et al.* À margem do rio e da sociedade: a qualidade da água em uma comunidade quilombola no estado de Mato Grosso. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 822-828, set. 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902017000300822&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902017000300822&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 fev. 2018.

FORMAGIO, Cessimar de Campos. Sobre resistências populares e imprevistos: a trajetória de Edward Thompson e sua crítica ao marxismo estruturalista. **Sinais**, Vitória, v. 21, n. 2, p. 226-243, jul.-dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/sinais/article/viewFile/15106/12458>. Acesso em: 02 nov. 2018.

FREITAS, Gabriella Rocha de; CRUZ, Mailane Junkes Raizer da; RADOMSKY, Guilherme Waterloo Radomsky. Pós-desenvolvimento: a desconstrução do desenvolvimento. *In*: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Waterloo Radomsky. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 95-102.

FREITAS, Renan Springer de. Thompson e a tradição Marxista. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 217-233, abr. 1994. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451994000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 01 nov. 2018.

FREITAS, Vladimir Passos. Cachoeiras, exploração econômica e proteção do meio ambiente. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 217-234, jan.-jun., 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Marco Antônio Tourinho; MORALES, Denise Koller; FERREIRA, Rodrigo Fina. A economia mineral da China e perspectivas do comércio mineral Brasil-China. [Relatório de pesquisa do contrato MME-FEOP 006], Universidade Federal de Ouro Preto, 2009, Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Palestra.pdf/e9412cf9-5ed8-47c0-9b73-3ed061987956;jsessionid=631315DFD2D000F2E1A753B75181B3F0.srv154>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GOIÁS. Casa Civil. **Leis Ordinárias**. Goiânia, 2018b. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/legislações-e-atos-oficiais/leis-ordinárias.html>. Acesso em: 1º abr. 2018.

GOIÁS. SECIMA. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. **Plano Estadual de Recursos Hídricos: Revisão Final - Setembro 2015**. Goiânia: Interágua; Secima; Ministério do Meio Ambiente, 2018a. Disponível em: [http://www.secima.go.gov.br/images/imagens\\_migradas/upload/arquivos/2016-01/p05\\_plano\\_estadual\\_de\\_recursos\\_hidricos\\_revfinal2016.pdf](http://www.secima.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2016-01/p05_plano_estadual_de_recursos_hidricos_revfinal2016.pdf). Acesso em: 07 abr. 2018.

GOIÁS. SEMAD. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Outorga emitidas e Declarações de dispensa**. Goiânia, SEMAD, 2 mar. 2018, atualizado em 25 out. 2018c. Disponível em <http://www.secima.go.gov.br/component/content/article/120-meio-ambiente/outorga-de-%C3%A1gua/976-outorga-emitidas-e-declara%C3%A7%C3%B5es-de-dispensa.html?Itemid=101>. Acesso em: 05 jan. 2019.

GOIÁS. Tribunal de Justiça. **Incidente de Assunção de Competência nº 5036796.49.2018.8.09.0000**. Relator: Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco. Julgamento: 11 jul. 2018. Órgão Julgador: Órgão Especial. Publicação: DJe, n.º 2546, 16 jul. 2018d.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito das Águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Revisão Técnica de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HAESBAERT, Rogério. Multi/transterritorialidade e “contornamento”: do trânsito por múltiplos territórios ao contorno dos limites fronteiriços. *In*: FRAGA, Nilson Cesar (Org.) **Territórios e fronteiras**: (re)arranjos e perspectivas. Florianópolis: Insular, 2011. p. 15-31.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. **Geographia**, Niterói: UFF, ano 9, n. 17, 19-46, 2007.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Auto-subversão**: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOBBSAWM, Eric. **Sobre história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Agropecuario\\_2006](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006). Acesso em: 25 mar. 2018.

IPIRANGA, Ana Silva Rocha; GODOY, Arilda Schmidt; BRUNSTEIN, Janette. Introdução. **RAM**, Revista de Administração Mackenzie (Online), São Paulo, v. 12, n. 3, p. 13-20, jun. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712011000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 mar. 2018.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? **Proposta**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 71, p. 1-5, fev. 1997.

LEFF, Enrique. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 17-40, dec. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922003000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29 jul. 2017.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2001.

LENZ, Maria Helena. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA*, 13., São Paulo. **Anais [...]**. João Pessoa: 2008. p. 1-19.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MACHADO, Eliel. Proletariado e luta de classes em Marx e Engels. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*, 24., São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH, 2011. p. 1-15. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300909273\\_ARQUIVO\\_Anpuh\\_2011\\_Eliel\\_Machado.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300909273_ARQUIVO_Anpuh_2011_Eliel_Machado.pdf). Acesso em: 30 out. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23.ed. São Paulo, Malheiros, 2014.

MAIA, Cláudio Lopes. Assassinatos e violência no campo: a singularidade de 2017. *In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cassia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coords.). Conflitos no Campo Brasil 2017*. Goiânia, Comissão Pastoral da Terra – CPT, 2017b. p. 89-93.

MAIA, Cláudio Lopes. **Aula ministrada na disciplina História das Sociedades Agrárias**. Programa de Pós-Graduação em Direito agrário da Universidade Federal de Goiás. Goiânia: UFG, 03 abr. 2017a.

MALTA, Maria de Mello; MELLO, Lawrence Estivalet de. A relação entre base, superestrutura e consciência social em Marx. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 46, p. 56-73, jan.-abr. 2017. Disponível em: [http://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/230/pdf\\_44](http://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/230/pdf_44). Acesso em: 20 nov. 2018.

MARQUES, Benedito Ferreira. **A natureza real e contratual da outorga de uso de direitos hídricos**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, Leonardo Pereira. O Supremo Tribunal Federal e as “terras tradicionalmente ocupadas”: efeitos da superação do marco temporal para índios e quilombolas. *In*: ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; SANTOS, Nivaldo dos; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho (Coords.). CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27, 2018, Porto Alegre. **Anais [...]**. Florianópolis, CONPEDI, 2019. p. 96-113.

MARTINS, Suely Aparecida. As contribuições teórico-metodológicas de E. P. Thompson: experiência e cultura. **Em tese**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 113-126, ago.-dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/13539/12404>. Acesso em: 02 nov. 2018.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Mandacaru, 1989.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Louis Bonaparte**. 2. ed. Lisboa: Avante, 1984.

MARX, Karl. **O capital: O processo de produção do capital**. v. 1. São Paulo: Boitempo, 2013 [recurso eletrônico, Kindle].

MARX, Karl. **O capital: O processo global da produção capitalista**. v. 3. São Paulo: Boitempo, 2017 [recurso eletrônico, Kindle].

MARX, Karl. **O Capital**. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O manifesto do partido comunista. *In*: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Manifesto do partido comunista – Karl Marx e Friedrich Engels**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MCMICHAEL, Philip. O regime alimentar e as relações de valor: Quais valores? *In*: \_\_\_\_\_. **Regimes alimentares e questões agrárias**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 177-209.

MELO JÚNIOR, João Alfredo Costa de Campos. A noção de experiência histórica e social em Edward Thompson: recursos principais. **História e Perspectivas**, Uberlândia, número

especial, p. 393-413, jan.-jun. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/27937/15399>. Acesso em: 02 nov. 2018.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Roberto José. Renda da natureza e territorialização do capital: reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 4, p. 89-111, jul. 1995. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quatro/moreira4.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Trad. Eloá Jacobina. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NERA. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. **Relatório Brasil 2016**. FCT/ UNESP. Coord. GIRARDI, Eduardo Paulon. Presidente Prudente, dez. 2017 (DATALUTA Banco de Dados da Luta pela Terra, v. 18). Disponível em: [https://www.academia.edu/36226328/Relat%C3%B3rio\\_DATA\\_LUTA\\_2017?auto=download](https://www.academia.edu/36226328/Relat%C3%B3rio_DATA_LUTA_2017?auto=download). Acesso em: 10 jan. 2019.

NEVES, Cleuler Barbosa das. *Águas doces no Brasil*. Rio de Janeiro: Descubra, 2011.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Sobre verdade e mentira no sentido extra-moral**. Trad. Fernando de Moraes Barros, Hedra, 2007.

NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. Nota do governo da BA mostra que fazenda Igarashi está dentro da lei. Campinas: Notícias Agrícolas, 13 nov. 2017. Disponível em : [https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/202366-nota-do-governo-da-ba-mostra-que-fazenda-igarashi-esta-dentro-da-lei.html#.W\\_MV2vZFxok](https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/202366-nota-do-governo-da-ba-mostra-que-fazenda-igarashi-esta-dentro-da-lei.html#.W_MV2vZFxok). Acesso em: 02 nov. 2018.

NWAUCHE, Enyinna Sodiénye; NWOBIKE, Justice C. Implementação do direito ao desenvolvimento. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 96-117, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 04 mar. 2018.

OLIVEIRA, Marize Luciano Vital Monteiro de. **Águas do Ceará: política pública de territorialidades conflituosas**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2008.

ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para a Avaliação Mundial dos Recursos Hídricos. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2014 – O manejo dos recursos hídricos em condições de incerteza e risco**. Brasília: ONUBR, 2014. Disponível em : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002154/215491por.pdf>, Acesso em: 14 mar. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para a Avaliação Mundial dos Recursos Hídricos. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2015** – Água para um mundo sustentável. Brasília: ONUBR, 2015. Disponível em : [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary\\_POR\\_web.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf). Acesso em: 14 mar. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para a Avaliação Mundial dos Recursos Hídricos. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2016** – Água e emprego. Resumo executivo. Brasília: ONUBR, 2016. Disponível em : <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244040por.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para a Avaliação Mundial dos Recursos Hídricos. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2017** – Águas Residuais: o recurso inexplorado. Brasília: ONUBR, 2017. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002475/247552por.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para a Avaliação Mundial dos Recursos Hídricos. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2018** – Soluções baseadas na natureza para a gestão da água. Resumo executivo. Brasília: ONUBR, 2018. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002615/261594por.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm: ONU, 5-16 June 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. Lisboa, Editora Piaget, 1995.

PACHECO, Maria José Honorato. Conflitos pela água: des-envolvimento ameaça a vida. *In*: CANUTO, Antônio; LUZ, Cassia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coords.). **Conflitos no Campo Brasil 2017**. Goiânia, Comissão Pastoral da Terra – CPT, 2017. p. 126-133.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, estado e questão agrária. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo: USP, v. 3, n. 7, p. 87-108, 1989. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141989000300006>. Acesso em: 19 ago. 2017.

PARDO, David Wilson de Abreu; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. A moralidade do conflito na teoria social: elementos para uma abordagem normativa na investigação sociológica. **Revista Direito GV**, v. 21, p. 117-139, 2015.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. As origens da nossa época. Trad. Fanny Wrabel, 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter *et al.* A contra reforma agrária na lei e na marra – Brasil (2015-2017). *In*: CANUTO, Antônio; LUZ, Cassia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coords.). **Conflitos no Campo Brasil 2017**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra – CPT, 2017. p. 26-48.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (Org.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Cecília Moraes. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Paulo Roberto. **Modelo para outorga de uso da água utilizando a metodologia multicritério de apoio à decisão**: estudo de caso da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão do Sul. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água e desenvolvimento rural. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 327-344, dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300024&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300024&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 06 abr. 2018.

RIBEIRO, José. Propriedade das águas e registro de imóveis. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba, Juruá, 2002.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RITO, Fernanda Paes Leme P.; KONDER, Cíntia Muniz de Souza. Funcionalização dos bens jurídicos e a função social da propriedade pública. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Sergipe. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/84k8hu2h/UMgMQBF39N3AYI15.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2019.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. **El derecho de la naturaleza: fundamentos**. Quito: UASB, Universidad Andina Simon Bolivar, 2010. Disponível em: <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1087/1/%C3%81vila-%20CON001-El%20derecho%20de%20la%20naturaleza-s.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2018.

SANTOS, Ernani Fidelis dos. **Comentários ao Novo Código Civil**. v. 15. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SANTOS, Leonardo Bis dos. O conflito social como ferramenta teórica para interpretação histórica e sociológica. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, Belém, v. 9, n. 2, p. 541-553, maio-ago. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-81222014000200015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222014000200015&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 nov. 2018.

SARAIVA, Raquel. Guerra pela água em Correntina se arrasta desde 2015. **Correio 24 Horas**. Salvador: Rede Bahia, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/guerra-pela-agua-em-correntina-se-arrasta-desde-2015/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da; SOUZA, Roberto Martins de. As comunidades tradicionais e a luta por direitos étnicos e coletivos no Sul do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário – UFG, v. 33, n. 2, p. 128-142, 2009.

SILVA, Alzenir Severina da. **Territorialidades em torno das águas: discursividade e práticas de apropriação e uso dos mananciais em Garanhuns/PE**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SOUSA, Ricardo Douglas *et al.* A relevância do tema água no ensino de ciências. **REMOA**, UFMT, v. 14, ed. especial, p. 157-171, 2015.

SPERLING, Eduardo von. Afinal, Quanta Água Temos no Planeta? **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre, v. 11, n. 4, out.-dez. 2006. Disponível em: [http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitossanidadeengenhariaruralesolos715/pdf\\_391\\_rbrh\\_v.11\\_n.4\\_2006\\_afinal\\_quanta\\_agua\\_temos1.pdf](http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitossanidadeengenhariaruralesolos715/pdf_391_rbrh_v.11_n.4_2006_afinal_quanta_agua_temos1.pdf). Acesso em: 06 abr. 2018.

STÉDILE, João Pedro Agustini. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Redistribuir por meio do direito uma reflexão hermenêutica sobre os conflitos agrários distributivos. **Confluências** – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – UFF, v. 16, n. 2, p. 48-60, 2014.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. O primeiro estruturalismo: método de pesquisa para as ciências da gestão. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 2, p. 137-156, 2006.

THOMPSON, Edward Palmer. **A formação da classe operária inglesa**. Trad. de Denise Bottmann. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

THOMPSON, Edward Palmer. **A Miséria da Teoria**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e caçadores**. Trad. de Denise Bottmann. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno (Coord.). **Energia Termelétrica**: Gás Natural, Biomassa, Carvão, Nuclear. Rio de Janeiro: Empresa de pesquisa energética - EPE, 2016. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-173/Energia%20Termel%C3%A9trica%20-%20Online%20maio2016.pdf>. Acessado em: 19 ago. 2017.

TRENTINI, Flavia. **Teoria geral do Direito Agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.

UFG. Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário. **Observatório da Justiça**. Goiânia, 24 fev. 2017. Disponível em <https://mestrado.direito.ufg.br/p/3362-observatorio-da-justica>. Acesso em: 10 jan. 2019.

UN. United Nations. Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC). **O Direito Humano à Água e Saneamento**: Comunicado aos Média. Zaragoza: UN, [2012?]. Disponível em: [http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_media\\_brief\\_por.pdf](http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf). Acesso em: 08 abr. 2018.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. World Water Assessment Programme. **The United Nations World Water Development Report**. Paris: Unesco/WWAP, 2018. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/>. Acesso em: 26 mar. 2018.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A política**: os textos centrais. [Recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2001.

UNRIC. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. **Financiamento do Desenvolvimento**. Nova Iorque: UNRIC, 11 nov. 2008. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/financiamento-do-desenvolvimento/20569>. Acesso em: 07 mar. 2018.

VARGAS, Éverton Vieira. Água e relações internacionais. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 178-182, jun. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292000000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100010&lng=en&nrm=iso). Acessado em: 08 Abr. 2018.

VENDRAMINI, Célia Regina. Pesquisa e movimentos sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 101, p. 1395-1409, set.-dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n101/a0728101.pdf>. Acessado em 02 nov. 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos. v. 2, 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512012000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 mar. 2018.

WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Programa\\_das\\_Na%C3%A7%C3%B5es\\_Unidas\\_para\\_o\\_Developolvimento&oldid=49900711](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Programa_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas_para_o_Developolvimento&oldid=49900711). Acesso em: 04 mar. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2158/1759>. Acesso em: 10 jan. 2019.