

Data de aprovação: __/__/____

PANORAMAS CONSTITUCIONAIS DA SECA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: ESTUDO NA MICRORREGIÃO DE ANGICOS

Isabelle de Queiroz Xavier¹

Fábio Fidélis de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho delinea, a partir de análises da história do Brasil na perspectiva constitucional, a maneira como as medidas constitucionais de combate às secas são aplicadas na Microrregião de Angicos, levantando a problemática de como as influências políticas e a própria organização do Estado pode interferir na concretização de direitos basilares. O método de abordagem foi o indutivo, partindo de uma análise do bloco de constitucionalidade brasileiro, além dos conteúdos bibliográficos de apoio, que relatam casos concretos e exame da utilização da água na microrregião de Angicos. Tal proposição tem por fim contribuir com a melhor aplicação das normas constitucionais referentes à Microrregião de Angicos, a fim de assegurar o direito do mínimo existencial de todos aqueles que vivem em tal localidade e, desse modo, efetivar a proteção da dignidade da pessoa humana em sua dimensão mais elementar e utilizar das normas constitucionais como parâmetro, uma vez que estas são as basilares para todo um sistema de normas. Assim, avaliou-se que o caráter protetivo da Constituição Federal de 1988 não consegue ser efetivado devido à supremacia do investimento privado com fins político partidários e a pouca fiscalização para barrar esse tipo de voto de cabresto.

Palavras-chave: Direito Constitucional. História do Direito. Microrregião de Angicos. Secas

¹ Acadêmica do curso de Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Email: Isabellequeirooz@live.com

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Email: fabiofidelis7@gmail.com

CONSIDERATION PANORAMICS OF DROUGHT IN THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE: STUDY IN THE MICROREGION OF ANGICOS

ABSTRACT

The present work outlines, from analyzes of the history of Brazil in the constitutional perspective, the way in which the constitutional measures to combat droughts are applied in the Microregion of Angicos, raising the problematic of how political influences and the state organization itself can interfere in the realization of basic rights. The method of approach was the inductive, starting from an analysis of the Brazilian constitutional block, in addition to supporting bibliographical contents, which report concrete cases and examination of the use of water in Angicos microregion. The purpose of this proposal is to contribute to the better application of the constitutional norms referring to the Microregion of Angicos, in order to ensure the right of the existential minimum of all those who live in such locality and, thus, to realize the protection of the dignity of the human person in its most elementary dimension and use of constitutional norms as a parameter, since these are the basis for an entire system of norms. Thus, it was evaluated that the protective nature of the Federal Constitution of 1988 can not be fulfilled due to the supremacy of private investment for political-partisan purposes and the lack of supervision to block this type of contemporary halter vote.

Keywords: Constitutional Law. History of Law. Microregion of Angicos. Dried.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição é o documento basilar que define as diretrizes e estrutura gerais de um país. Ao abordarmos um tema que remota de tempos tão antigos, como a seca, que ultrapassa as barreiras biológicas, se estendendo para a cultura e política, e que ainda não tem medidas efetivas implantadas, mesmo com Lei Maiores que assegurem ao morador dessa região o acesso à água, é salutar realizar uma avaliação dos elementos impeditivos.

Levando em consideração que tal fenômeno se estende em toda uma região afetando principalmente a área compreendida pelo Polígono das Secas, elegeu-se uma microrregião do Estado do Rio Grande do Norte para,

utilizando-se do método indutivo, chegar-se a uma conclusão do específico para o geral.

No que diz respeito aos objetivos da pesquisa, a saber, o estudo das relações intergovernamentais, análise das constituições antecedentes, utilizou-se do método indutivo partindo-se de uma análise dos dados de utilização de água apresentado pelo ministério de Minas e Energia e pelos fatos históricos expostos por estudiosos tanto em História como em Direito Constitucional.

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa de cunho explicativo, aplica-se um estudo transdisciplinar, tendo em pauta que a problematização abrange áreas do conhecimento como História, Ciência Política, Geografia e Direito Constitucional.

A microrregião a ser estudada compreende as cidades de Afonso Bezerra, Angicos, Caiçara do Rio do Vento, Fernando Pedroza, Jardim de Angicos, Lajes, Pedra Preta e Pedro Avelino. Encontra-se localizada na mesorregião Sertão Central e conta o abastecimento de água proveniente do Boqueirão de Angicos, adutora Sertão Cabugi a partir da barragem Armando Ribeiro Gonçalves, no Vale do Açu e o Açude Novo Angicos, localizado a um quilometro do município de Angicos.

O principal problema nessa área é devido à falta de chuvas que impede o abastecimento dos açudes e barragens, sendo necessários outros meios para abastecer as cidades, como a utilização de adutoras e transposições de rios. A transposição do Rio São Francisco, concebido em 1985 pelo extinto DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento, sendo, em 1999, transferido para o Ministério da Integração Nacional, é uma das medidas que o Governo Federal vem realizando, sendo o Eixo Norte aquele que vai abastecer o semiárido potiguar.

Todavia tal medida, diferentemente de como ocorre em outros estados beneficiados pela transposição, não chegou até a população em virtude da não contratação, por parte do poder executivo estadual, de empresas que pudessem finalizar a obra em osso território, ligando o aqueduto principal a toda nossa extensão territorial.

2.INTEGRAÇÃO ENTRE A FEDERAÇÃO E O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Brasil tem uma forma singular de auto-organização, uma vez sendo adepto ao federalismo, união indissolúvel de vários Estados diferentes, mas que teve na base de sua história um Estado, originalmente unitário que dividiu para suas províncias frações mínimas de poder político.

A maneira como se adaptou o modelo americano para o Brasil, sem nenhum tipo de ajuste, abre espaço para uma deficiência nas unidades federativas periféricas (Estados, Distrito Federal e Municípios), gerando uma crítica enorme feita pela doutrina para uma forma de Estado que propicia uma demanda maior da União para com os Estados, tanto em quesitos financeiros, quanto estruturais e políticos.

Apesar disso, em 1988, com a nova Constituição Federal, inicia-se uma efetiva reestruturação do federalismo brasileiro, visando uma maior harmonia federativa através da adequada distribuição de receitas e competências.

Dessa maneira, percebe-se que, embora o federalismo tenha como característica a descentralização político administrativa (NOVELINO, 2016, p. 524), o Brasil possui um caráter centralizador em todos os períodos históricos brasileiros, assumindo, em cada fase, uma especificidade diferente. Segundo Costa (1988, p. 105):

É preciso não esquecer que, pelo menos até os anos 30, a centralização a nível do Estado era em geral uma prática política oriunda do controle que as oligarquias regionais detinham sobre o poder estatal, numa simbiose curiosa entre autoritarismo, centralização do poder político central e descentralização da vida regional

No Rio Grande do Norte a década de 30 representou um momento de fortalecimento no predomínio oligárquico, diferentemente do Centro-Sul do país. De acordo com Cássia (2008, p. 681), apesar de tais percalços, houve, a partir desse período, uma mudança nos rumos da gestão do território nacional.

Com o advento do Estado Novo, o autoritarismo e a centralização são usados plenamente (COSTA, 1988). Tratar de gestão de território desse

período em retroativo enseja uma especial precaução, uma vez que o predomínio oligárquico limitava qualquer tipo de ação política que fosse de encontro a sua perpetuação, de maneira a própria ação do Estado se referia a proporcionar o domínio dessas oligarquias. Uma das preocupações era a devida integração do estado com o resto da federação, que foi feita através da modernização dos meios de transporte, principalmente das ferrovias.

Seu surgimento se deu visando escoar a produção agrícola, principalmente de algodão, que se encontrava no domínio das principais oligarquias norte- Riograndenses. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1943, teve por fim efetivar essa infraestrutura (Gomes, 1989).

Outro marco histórico importante foi o fim da Segunda Guerra Mundial, no qual o Estado brasileiro assumiu uma nova estratégia de gestão do território, sendo as recentes relações de poder foram firmadas em um acordo entre Estado e federação. A urgência de uma maior integração com o território teve pouco influência sobre o Rio Grande do Norte, tendo em vista a periodicidade das secas e a constante necessidade de obras para combatê-las. Assim, o governo no estado concentrava suas forças na construção de obras hídricas.

Na ótica de gestão do governo do Rio Grande do Norte, a política local ainda sofria fortes influências do sistema oligárquico (LINDOSO, 1992) e a busca pela integração do território teve pouca importância, uma vez que continuava a existir uma forte dependência financeira em decorrência do modelo tributário aplicado, sendo a autonomia nessas áreas, conferida pela Constituição de 1946 apenas de modo aparente (CÁSSIA, 2008, p. 682).

Uma importante figura nesse cenário é o DNOCS. Seus primórdios remetem ao ano de 1906, quando se criou a Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas, abrangendo, primeiramente, os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, passando para a Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS através do Decreto 7.619, de 21 de outubro de 1909 e, posteriormente controvertida em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas – IFOCS, antes de assumir sua denominação atual, que lhe foi conferida em 1945 (Decreto-Lei 8.486, de 28/12/1945).

Muito embora tenha surgido para centralizar e unificar a direção dos serviços, pondo também em prática um plano amplo de combate aos efeitos das secas, o DNOCS findou por se tornar uma ferramenta para a questão agrária, resultando em uma maior concentração de renda, concomitante com o surgimento de uma pobreza que se difundia. Sobre tal realidade afirma Maranhão (1984, p.128):

(...) A intervenção dos Estados na economia açucareira, através da IAA, e na economia algodoeiro-pecuária, através do DNOCS e posteriormente do BNB, transformou-se em um mecanismo de imobilização da expansão capitalista no Nordeste, viabilizando ao mesmo tempo esta expansão na região centro-sul

Essa gestão refletida em desequilíbrios regionais, que acentuava as desigualdades, gerou ao Estado preocupação de realinhar o trajeto para efetivação de políticas territoriais. Nesse contexto surge a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Fundada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, teve por intuito encaminhar um projeto que viabilizasse o crescimento regional. No Estado do Rio Grande do Norte, a influência de sua criação agiu diretamente no foco em criar uma nova configuração territorial, coerente com o projeto desenvolvimentista nacional.

O cenário governamental era favorável para tal ocorrido pela nova atuação de um grupo político manifestado na pessoa do governador Sr. Aluísio Alves, que, apesar de perpetuar a configuração oligárquica (CÁSSIA, 2008), buscava instigar o desenvolvimento das atividades urbano-industriais. Assim, embora houvesse a promoção de novas políticas territoriais condizentes com a perspectiva nacional, mantiveram-se as tradicionais administrações relacionadas às reivindicações de combate aos efeitos das secas.

Historicamente, as relações intergovernamentais têm tido impacto direto nas políticas aplicadas nos estados da federação. Abrúcio, no seu estudo sobre o tema "Os barões da federação" (1998), classifica essa relação em três centrais fases: "nova política de governadores", entre os anos de 1945 e 1964, quando é equilibrado o vínculo federalista, tendo a União sua margem de ação e os estados retomado sua economia, tendo as bancadas estaduais na Câmara relevante atuação por negociarem recursos para suas regiões; entre os anos 1964 e 1988, denominado como modelo "unionista-autoritário"

perdendo os governadores grande força de atuação uma vez que a União chamava para si a competência de ação financeira, administrativa e política; e, por fim, entre os anos de 1991 e 1994, classificado com "ultra presidencialismo estadual brasileiro" com a retomada do poder dos governadores.

Como já citado anteriormente, o modelo federalista confere certa autonomia de atuação aos Estados-membros e, a medida que a situação política e a Constituição em vigência restringem ou limitam a ação desses entes federados, é possível verificar uma alteração nas medidas de combate aos efeitos das secas. Um dos principais exemplos é a SUDENE, que surgiu como forma de reduzir as desigualdades regionais no ano de 1959 em um período marcado pelo equilíbrio do vínculo federalista e a melhor distribuição de poderes e competências aos Estados conferidos pela Constituição de 1946.

3.DIAGNÓSTICOS CONSTITUCIONAIS

3.1 DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL FRENTE À HISTÓRIA DO BRASIL

Sendo o Direito Constitucional, segundo o constitucionalista Marcelo Novelino (2016. p.35), entendido como a ciência que estuda as normas referentes aos direitos e garantias fundamentais, à estruturação do Estado e à organização dos poderes, matérias que são tipicamente consagradas pelas Constituições, observa-se a notória necessidade de tal utilização em estudos voltados para análise das estruturas político-sociais. Assim, para analisar a determinação de tais sistemas é imprescindível focar na apreciação da Constituição, sendo o oposto também verdadeiro, necessitando, para entender a Lei Maior, o exame das construções socioeconômicas e políticas que levaram aos dispositivos constitucionais.

Tal exercício de apreciação se dá pela própria natureza da Constituição, assim como disciplina o jurista alemão Konrad Hesse (1991. p.14) ao tratar da referida lei e da realidade político social. Ao defender que a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade, assegura que a sua pretensão de eficácia não pode ser desassociada das suas condições históricas de realização, que estão em uma situação de

dependência mútua, devendo também ser considerados aspectos naturais, técnicos, econômicos e sociais.

Assim, embora o foco seja a avaliação jurídica da concretização da norma constitucional, é indispensável que se analise, ainda que de maneira breve e sucinta, alguns fatores históricos, econômicos e políticos, uma vez que, segundo Hesse "A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, toda via, ser definitivamente separadas ou confundidas." (1991. p.15)

Além de examinar a conjuntura que gerou a Constituição de 1988, em vigência, é relevante traçar um breve histórico do constitucionalismo brasileiro, tendo em perspectiva que tal movimento é uma busca do homem político das limitações do poder absoluto exercido pelos detentores de poder (LOEWENSTEIN, 1970, p.3), sendo, portanto, característica de limitação o governo pelo direito. Ao avaliarmos a trajetória constitucionalista de uma país, podemos verificar contra que tipo de poder os cidadãos buscam se proteger, através da segurança jurídica que lhe é conferida.

Outrossim, é fundamental compreender o caráter do historicidade constitucional, ou seja, entender que os direitos fundamentais carregam a característica de surgirem e se desenvolverem conforme o momento histórico. O professor Norberto Bobbio (1992, p.5) alega:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizada por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modelo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

Em épocas presentes, se mostra muito relevante para o estudo resgatar conceitos como os da força normativa, Constituição dirigente e compromissária para o estudo, uma vez que a Lei Maior apresenta dispositivos tão protecionistas e assecuratórios, mas, em contraponto, há pouca perspectiva de concretização dos referidos direitos e garantias na *praxis*. Negar a efetivação de instrumentos dos direitos humanos tão basilares é ir de encontro à própria natureza da Constituição em assegurar o Estado Democrático de Direito e também ao próprio movimento constitucionalista.

3.1.1 Da colonização

Segundo os historiadores José Alves de Freitas Neto e Célio Ricardo Tasinafo (2011,p.263),cs o primeiro local em que as naus comandadas pelo português Pedro Álvares Cabral chegaram, foi o sul da Bahia, denominado na época de Monte Pascoal. Assim, começaram a estabelecer seu domínio no que hoje compreende a região Nordeste.

Ainda de acordo com os referidos historiadores, somente em 1530 o foco deixa de ser meramente exploratório e se torna habitacional, como forma de que outros povos não dominassem o recém descoberto território. A primeira vila surgiu em São Paulo, no ano de 1532.

A grande fonte de economia da época era o ouro e o pau-brasil, houve grande interesse no solo e no clima propenso a plantação de cana de açúcar do litoral nordestino. Dessa maneira, a principal fonte de economia da época foi a plantação e importação de tal matéria prima, de forma que, segundo Boris Fausto (2012, p.39): “até meados do século XVIII, a região nordestina concentrou as atividades econômicas e a vida social mais significativas da Colônia.”.

Toda via, a produção açucareira não foi o suficiente e, pela constante falta de alimentos, foi necessário o cultivo de outras culturas, como a mandioca, e o exercício da atividade agropecuária que se deu, em peso, no sertão nordestino. O gado era facilmente adaptável ao terreno arenoso e ao clima seco do interior do Nordeste. A região interiorana ainda não havia sido povoada por apresentar “as caatingas inóspitas e a escassez d’água” (OTTO GUERRA, 1989.p.15)

Assim, somente no século XVII é que houve o povoamento do sertão nordestino de forma vagarosa e em parcelas através da exploração da atividade agropecuária. Pelo povoamento ter se dado de forma morosa, ocorreu o fenômeno de isolamento do sertanejo, proporcionando assim um desligamento entre estes e o Estado que se caracterizava na figura da Coroa Portuguesa que, por sua vez, só mostrava interesse no sertão quando este provia comida para abastecer a região açucareira.

À vista disso, é patente a análise de que a colonização e as razões que levaram os portugueses a se estabelecer nas citadas regiões, tiveram impacto

na forma que tais locais se desenvolveram econômico-socialmente e se tornaram relevantes para o país.

Nesse período, demonstrava-se uma preocupação com os sertões, entretanto nada se fazia a não ser relatar as tristes crônicas de gente que morria como gado. O Brasil estava criando suas raízes como colônia, sem legislação alguma e Portugal só viria a ter sua primeira Constituição no ano de 1822, fim do período colonial.

3.1.2 Império e o surgimento da primeira Constituição

Durante os 300 anos de administração portuguesa houve várias revoltas que levaram a independência do Brasil no ano de 1822. Após isso, o debate político nos dois primeiros anos girou em torno da aprovação de uma Constituição, criando-se então uma Assembleia Constituinte que logo seria dissolvida pelos inúmeros embates ocorridos com o imperador.

Assim, a Constituição de 1824 nasceu outorgada, imposta, não atingindo um bom contingente populacional. Além disso, estabeleceu o voto indireto e censitário, ou seja, para se exercer o direito de sufrágio, era necessário ter certas condições econômico-financeiras.

Dessa maneira, observamos que a Lei Maior não dava amparo ao sertanejo, o que foi manifesto na seca de 1877 a 1879, onde medidas tardias e incompletas foram aplicadas.

Tendo em ciência tal ressalva, é cabível um olhar sobre a relevância da discussão da iniciativa privada versus Estado. Durante muitos anos e até hoje, há uma força predominante de construção de açudes e poços por candidatos políticos em busca de votos. Estes se apoiam na crescente miséria a falta de ajuda suficiente que o Estado oferece, criando os chamados “currais eleitorais. Cronologicamente falando, o professor Otto Guerra (1950, p.6) exemplifica a ação dessas duas forças da seguinte maneira:

Até a queda do Império e nos primeiros tempos da República, salvo raras exceções, o que se havia realizado de combate às secas era devido a iniciativa privada. (...) “No começo da República e mais por diante, a iniciativa privada foi muito superior aos esforços governamentais.”

A ajuda oferecida pelo Estado até 1845, segundo José Americo de Almeida (1923, p.254), consistia na distribuição de esmolas,

onde parte das verbas era direcionada para a construção de igrejas e cadeias. A partir de então, passou-se a aplicar o montante para a edificação de açudes e poços construídos pelos retirantes que, sem inspeção, acabam fazendo um serviço tecnicamente precário e que findava por desaparecer nos primeiros invernos.

Segundo Tereza Aranha em seu livro “ A Problemática da Seca no Rio Grande do Norte”(1989, p.20), o entendimento de como as secas deveriam ser solucionadas passou por fases políticas, onde o período tratado nesse tópico se caracteriza por achar que o represamento de água solucionaria o problema regional. Tal fase dura até o ano de 1945.

3.1.3 Constituição de 1891 e as secas

O Império tem seu fim no ano de 1888 dando lugar à República. Um novo sistema pede por uma nova Constituição e, por isso, em 1891 foi promulgada a primeira Constituição da República, caracterizada por um voto direto e universal, sendo considerados eleitores todos os cidadãos, menos as mulheres, e uma declaração de direito mais abrangente, havendo prevalência de proteção às clássicas liberdades privadas, civis e políticas.³

A primeira legislação infraconstitucional a tratar sobre envio de recursos para o combate à seca foi a lei n. 1.145, de 31 de dezembro de 1903 que, sem surpresa, não surtiu os efeitos desejados. Após essa, muitas foram as leis infraconstitucionais que trouxeram as secas como o fim de sua escrita, todavia, a mais relevante dessas foi a lei popularmente conhecida como Eptácio Pessoa, de 1919. Tal lei instituía fundos baseados na percentagem da receita da República, destinado à construção de poços e açudes, além de utilização de terras irrigadas.

Os fins dessa lei são demonstrados no discurso do senador Ribeiro Gonçalves em seu parecer de 6 de outubro de 1949 (OTTO GUERRA,1950,p. 14):

³ Segundo José Americo de Almeida (1932,p.254), não diferentemente do império, no início da república, foram gastos uma quantia de 72 mil contos de reis com socorro enviados ao Nordeste, sem que deixasse nenhum vestígio de investimento, a República despendeu mais de 15 mil contos em ajuda meramente paliativa. A ajuda destinada ao Nordeste era meramente circunstancial.

Já não se cogita, apenas, de abastecer as populações e os rebanhos fustigados pela sede por ocasião das prolongadas estiagens. O de que se cuida é de assegurar à terra condições com as quais possa ser permanentemente utilizada como fonte de produção.

A conclusão que o senador chegou faz parte de um novo entendimento caracterizado por Tereza Aranha (1989, p.20) fase transitiva. O enfoque agora é tratado com o aproveitamento agrícola da água acumulada.

3.1.3 Constituição de 1934 e de 1937

Embora as leis infraconstitucionais não tenham surtido tanto efeito quanto o desejado, foram uma escada para que o tema viesse a ser tratado pela Constituição. Segundo Otto Guerra (1950. p. 26):

Chegou um tempo em que os homens do Brasil compreenderam a importância do problema no Nordeste e a necessidade de fixar na Lei Magna do país a obrigação de resolvê-lo, para evitar que se repetissem o abandono e a paralisação a que por vezes tem sido relegado.

Dessa maneira, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar sobre as secas. Era uma Lei Magna caracterizada pela sua forte influência da Constituição de Weimar da Alemanha de 1919, tendo em foco os direitos humanos de 2ª dimensão e a perspectiva de um Estado social de Direito exposto no art. 72:

Todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliários e de conselho.

A Constituição Federal brasileira estabelecia em seu art. 5º, inciso XV e art. 177, parágrafo primeiro e terceiro, que o “Compete à União a defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte” e aos Estados e Municípios empregarão quatro por cento de sua receita tributária. Tais disposições foram reforçadas pela lei n. 175, de 7 de janeiro de 1936.

Todavia, mesmo estando disposto em lei Constitucional, o cumprimento de dispositivos dessa natureza não foi efetivado. De fato, houve o repasse de verbas que foi diminuindo gradualmente até o ano de 1937, quando ocorreu o golpe de Estado. Mesmo após tal ocorrido, a média de verba

dispendida voltou a aumentar e se manter em uma variação irrisória, não decaindo os gastos com a seca.⁴

Já a Carta de 1937 não tratou do Nordeste⁵, segundo Pontes de Miranda(1946.p177):

“O golpe de 10 de novembro foi obra do sul e não do norte, que tem mais arraizadas as convicções de cooperação político-social”

3.1.3 Constituição de 1946

Advinda de um momento onde houve a queda de um governo ditatorial, com duas Constituições, 1934 e 1937, a Lei Maior de 1946 é considerada uma das mais bem estruturadas da história do país, seja na perspectiva técnica ou ideológica, uma vez que adota pensamento liberal no campo político, mas promove uma abertura do campo social.

No que se refere às secas, há um tratamento desta no art. 188, dispondo que é dever da União dispensar, anualmente, com obras e serviços a assistência econômica e social. O parágrafo primeiro de tal artigo ordenava que um terço de três por cento da renda tributária do Estado fosse destinado a um caixa especial para amparar as populações atingidas. Já o parágrafo segundo dispões que três por cento da renda tributária seja destinada a construir açudes.

Antes de progredir para uma análise minuciosa da Constituição em vigência, cabe ressaltar que a Lei Maior de 1967 foi outorgada, fruto de um regime militar, e que, por isso, não apresenta enumerações suficientes sobre as secas nem dignidade para pessoa humana para que a abordemos de maneira mais enfática.

2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O COMBATE AS SECAS

Surgindo em um período pós-ditadura militar, onde a população estava traumatizada com os constantes massacres e tortura praticada buscou-se estabelecer uma Constituição que protegesse o ser humano e a sua dignidade.

⁴ O certo é que os dispendidos da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (I.F.O.C.S) em 1933 seriam de 108.630, mas logo baixaram, em 1934 para 47.149, em 1934 para 47.149 contos, em 1935 para 35.852 contos em 1936 para 41.988 contos, subindo para 60.880 contos no ano de 1937 (guerra.1950.p. 26)

⁵ O nível de gastos com as secas não diminuiu, Segundo dados do D.N.O.C.S, o dispêndio anual, em cruzeiros foi o seguinte: 1941-47.986.229,90; 1942-90.346,831,90; 1943 65.212.858,60; 1944-61.111.701,10-1945-65.708.269,00.

Por isso, no seu art. 1º, III dispõe que é um fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Assim, deve-se assegurar ao sertanejo atingido pela seca o direito à vida digna, onde a necessidade mais básica, como a água, deve ser suprida, e os alimentos sejam assegurados pelo incentivo a agricultura familiar.

Ademais, tratando especificamente das secas no Nordeste, o art.43, IV, dispõe que com o fim de desenvolver e reduzir as desigualdades regionais, a União pode articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, de forma a

dar prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas

A Constituição Cidadã se encontra em uma fase política descrita por Tereza Aranha (1989, p.20), como a fase de desenvolvimento planejado, que começou em 1958 e segue até os dias atuais, e tem enfoque na importância econômica que o fenômeno da seca tinha.

Mesmo não assegurando um caixa especial ou recursos financeiros destinados ao combate das secas e seus efeitos, a Constituição de 1988 representa para o brasileiro de uma forma geral e para o sertanejo nordestino, um avanço ocorrido nas áreas de extensão dos direitos sociais e políticos, incluindo as minorias no seio de seu tratamento legislativo. A forma que isso foi posto e como, de fato, as minorias têm exercido direitos antes negados, gera esperança na existência de um sertão nordestino, mais especificamente o Polígono das Secas.

Já no que concerne à sua natureza, por vezes considerada como um Documento Político, por outros apenas um mero guia sem fundar as bases de uma sociedade, a concepção de Constituição e sua importância nos ordenamentos jurídicos de uma maneira geral tomaram novas proporções após a Segunda Guerra Mundial (1945). Após diversas atrocidades e ofensas ao ser humano foi então despertado um interesse coletivo para o cuidado e proteção dos direitos da pessoa, evitando que estes fossem classificados em hierarquias e, por consequência, objetificados.

O professor Lenio Luiz Streck, (2003,p.261) levanta a íntima relação entre o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais. Ora, após um período de severos ditadores e de diversas atrocidades, o Estado Democrático de Direito agrega fatores das fases políticas anteriores com escopo de implementar na sociedade as perspectivas da modernidade como cita “Igualdade, justiça social e garantia dos direitos humanos fundamentais.” (STRECK 2003, p. 261).

Assim, como uma lei basilar para todo um sistema jurídico, a Constituição traça diretrizes para o futuro ao determinar mudanças substanciais no presente e se resguarda dos erros do passado, do antigo sistema político. Dessa forma, é possível analisar o caráter extremamente protecionista da Constituição Federal brasileira de 1989, além de seguir a onda neoconstitucionalista do pós-guerra, está também no pós- ditadura

Wilhelm Humboldt (*apud* HESSE *et al*, 1991, p.15) dispõe que as Constituições que obtêm sucesso em sua aplicação são aquelas vinculadas a uma situação histórica concreta e suas condicionantes. Explicita ainda, que o êxito que tais Leis Fundamentais possuem está ligado à organicidade que elas adquirem a serem intrínsecas de um processo histórico, ou seja, elas têm a capacidade de produzir coisas novas, o que não ocorreria se fossem impostas. Enfim, necessário é a ação do tempo sobre os fatores das circunstâncias e do caráter nacional para se moldar uma Constituição.

De fato, o papel que o Poder Constituinte Originário exerce na inauguração de um novo modelo de Estado tem fundamental importância para o desenvolvimento de um país, pois é o momento em que se realiza a pretensão da sua eficácia.

Nesse ponto, é indispensável lembrar a deontologia do Direito e como isso é posto nas Constituições. Além de estabelecer possibilidades, ela também define limites, como bem aborda Loewstain (1970, p.3) ao tratar que a Constituição impõe limites ao poder político. Por mais que seja um acordo fruto de um pacto social, a Constituição se insere dentro de uma sociedade de seres altamente orgânicos que estão sujeitos à constantes ações e processos naturais e, por isso, não é capaz de suprimir os limites da natureza.

Entretanto, cabe ainda ressaltar que, muito embora seja produto de seu tempo e moldada pelos fatores que a cercam, a Constituição não sucumbe, ou não deve sucumbir, frente aos desafios da realidade, sob pena de ser apenas um pedaço de papel, assim como figura Lassale (1933, p.29).

A Força Normativa da Constituição, embasada por Konrad Hesse (1991, p.15), reside na sua vigência, ou seja, se a situação por ela regulada lograr êxito de concretização na realidade. As duas coisas são indissociáveis e demonstram o caráter bilateral da Constituição.

Os conceitos acima elencados são basilares e substanciais em tempos de crise jurídica, onde os princípios e diretrizes elencadas pela Constituição são questionados quanto a sua efetividade. De fato, temos um grande vácuo entre a constitucionalidade formal brasileira e a constitucionalidade material, assim como preceitua os doutrinadores Paulo Bonavides e Paes de Andrade em sua obra “História do Constitucionalismo Brasileiro” (2004, p.17, 18)

Segundo os autores, a calamidade do constitucionalismo brasileiro se enraíza nas naturezas de nossa própria sociedade, uma vez que, atravessamos um Império escravocrata e patriarcal que sobressaiam-se a pressão dos abastados e poderosos sobre os fracos, abortando toda a quimera do contrato social. Assim o que deveria ter sido apenas uma crise política, foi se acumulando ao longo dos anos, gestando uma crise constitucional, formal e material permanente.

Desse modo, surge uma Constituição com uma elevação de constitucionalidade material, necessitando detalhar regulamentações básicas, além de expandir em grande escala a possibilidade de Leis Complementares, que, em que pese terem seu número delimitado na Lei Maior, apresentam em sua natureza, segundo Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 27), uma aplicação e desenvolvimento de determinados dispositivos constitucionais.

No que se refere ao fenômeno da seca, é válido ressaltar que existem dois aspectos da problemática: a distribuição de água e o amparo a quem vive nas regiões afetadas. Antes de explorar cada um dos pontos supracitados, é salutar precaver que, muito embora o presente tópico trate de Constituição Federal, por esta apresentar normas de eficácia limitada, segundo a classificação de José Afonso da Silva (1999, p.266), se faz necessário delinear

quais são as normas correspondentes ou que as regulamentam em âmbito estadual e federal.

No que se refere ao primeiro, a Constituição classifica a água como um bem da União (art. 20, inciso III, CF/88) cabendo a esta legislar privativamente sobre o tema (art. 22), além de "instruir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso" (art. 21, XIX, da CF/88), sendo tal disposição efetivada através da lei 9.433, de janeiro de 1997.

Em que pese a lei de organização de recursos hídricos do Estado do Rio Grande do Norte tenha surgido no período anterior ao da lei de recursos hídricos federal, não se entende a invalidade daquela em função desta, uma vez que o amparo constitucional à legislação estadual se apresenta nos artigos 24, parágrafo primeiro, e 26. O primeiro inclui a competência subsidiária, ou seja, reserva-se a eles, Estados, aqueles direcionamentos que a Constituição não lhe veda, enquanto o segundo adota como bens destes "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósitos, ressalvadas, neste caso na forma da lei, as decorrentes de obras da União"

No que concerne ao aspecto do cuidado com quem vive nas regiões afetadas, observa-se, primeiramente, o art.43, IV dispõe que com o fim de desenvolver e reduzir as desigualdades regionais, a união pode articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, de forma a "dar prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas".

Tal dispositivo se apresenta como forma de cumprir os objetivos presentes no art.3, III, da CF/88, a saber, o de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Nesse cenário, é relevante ressaltar a importância dos direitos fundamentais na Lei Maior de 1988 e como estes podem ser aplicados na problemática da seca.

Não há o que se falar de direitos fundamentais, sem antes tratar de dignidade da pessoa humana, uma vez que as duas tem uma relação umbilical

de dependência, uma vez que a primeira é a concretização normativa da ontologia da segunda. Segundo Habermas (2010.p.168)

a dignidade humana, que é uma e a mesma em toda parte e para todos, fundamenta a indivisibilidade de toda as categorias dos direitos humanos. Só em colaboração uns com os outros podem os direitos fundamentais cumprir a promessa moral de respeitar igualmente a dignidade humana de cada pessoa.

Disposto no art. 1, inciso III, da Lei Fundamental, a dignidade da pessoa humana é explicitado enquanto fundamento da República Federativa do Brasil. Embora muitas vezes suscitado de maneira vazia e inconsequente, esse alicerce do Brasil é um valor constitucional supremo (NOVELINO, 2016, p. 251).

Advinda de um histórico pós segunda guerra mundial em um contexto político opressor, e ganhando seu valor jurídico após as reiteradas inclusões em tratados internacionais e Constituições de diversos países, a dignidade é, *per si* uma característica intrínseca aos seres humanos, revestida de caráter absoluto, muito embora possa, na prática, ser aplicada em diferentes graduações, que encontra na sua normatização uma guarida para que os poderes públicos a respeitem, protejam e promovam os meios necessários a uma vida digna.

Por ser o respeito um valor de natureza negativa, de abstenção estatal, o enfoque de maior interesse será sobre os aspectos da proteção e promoção. O dever de proteger é aquele que exige uma ação positiva por parte dos poderes públicos contra qualquer violação, cabendo ao Poder Legislativo, estabelecer normas adequadas, para a proteção da dignidade. O dever de promoção diz respeito a adoção de medidas que possibilitem o acesso aos bens e utilidades indispensáveis a uma vida digna.

Nessa perspectiva, a dignidade atua como princípio cujo núcleo é o “mínimo existencial” que surge como forma de superação de vários obstáculos inerentes à dignidade,

na medida em que se procura representar um subconjunto, dentro dos direitos sociais, econômicos e culturais, menos- minimizando o problema dos custos- mais preciso- procurando superar a imprecisão dos princípios- e, sobretudo, efetivamente exigível do Estado (...)(Barcellos, p.22, 2002).

Assim, podemos entender a dignidade tanto como uma metanorma, quanto como um princípio, quanto como uma regra, da qual o Estado ou terceiros, tratem a qualquer pessoa como um objeto, quando esse tratamento for evidentemente de desprezo contra o ser humano.

Passando a uma análise dos direitos fundamentais, cabe ainda esclarecer a diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos, uma vez que este diz respeito aos direitos inerentes ao homem, reconhecido em todos os povos e nações, em todos os tempos, vinculado a uma perspectiva jus naturalista, enquanto aqueles, tratam de direitos jurídicos, delimitados por um estado, que lhes assegura proteção e estão vinculados a um espaço tempo. Segundo J. J. Canotilho (2003, p. 393), os direitos do homem:

arrancariam da própria natureza humana e daí seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta

Outrossim, a democracia é tida como garantia jurídica e social dos direitos fundamentais e, por isso, sua plena efetivação só se dá através da tutela efetiva dos referidos direitos. Häberle (2003, p. 21) aduz que os direitos fundamentais não garantem liberdade de Estado, mas no Estado, uma vez que a democracia suga sua força vital de cidadania política. O princípio democrático efetiva o exercício dos direitos fundamentais.

Em que pese existirem correntes que defendam que há uma incompatibilidade, ou conflito, entre democracia e direitos fundamentais, o foco na presente pesquisa é abordar a primeira tese e, por isso, se faz necessário revestimento de teóricos e doutrinadores que com ela compactuem para que, ao fim, tenha-se uma conclusão lógica e sequenciada.

Ao tratarmos de democracia e direitos fundamentais, é imprescindível a conceituação. Uma vez já caracterizado este último, passa-se então a breves delineações sobre o primeiro, focando no tema da presente pesquisa.

Democracia, tendo seu significado original como “governo do povo” (Demos=povo Kratein=governo), era um termo político designado, segundo Kelsen (2000, p. 97), para a participação dos governados no governo. Um fator interessante ressaltado pelo jurista alemão, é que:

[...] de fato, a existência da maioria pressupõe, por definição, a existência de uma minoria. Disto resulta, não tanto a necessidade, mas principalmente a possibilidade de proteger a minoria contra a maioria. Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares[...]

Assim, é possível entender que a democracia é sustentada não só pela soberania popular, mas pelo princípio da maioria. Entretanto, esse princípio não indica, necessariamente, a existência de hegemonia da maioria sobre a minoria. De fato, o fundamento para uma sociedade democrática reside na tolerância, e não, unicamente, na maioria, uma vez que em ditaduras existem também a maioria, assim como preceitua o professor Miguel Reale (1984, p.67). A efetivação da democracia só ocorre quando seus cidadãos são tratados e respeitados igualmente como agentes morais.

A democracia majoritária encontra, então, uma barreira na democracia constitucional, sendo por esta sobrepujada. Resguardada pela jurisdição constitucional, garante não só a lisura do processo político que envolve tais direitos, mas também os valores substantivos do Estado Democrático.

Na atual conjuntura constitucional brasileira, as normas principiológicas ganham relevância e os direitos fundamentais passam a enraizar em todo o ordenamento jurídico, obrigando os juristas a uma releitura de tais normas focadas no epicentro da dignidade da pessoa humana.

Isto posto, observa-se que a grande questão não é elencar tais direitos fundamentais, mas sim resguardá-los. Em um país de Constituição tão extensa e protetiva, com menções expressas à liberdade e dignidade da pessoa humana, muitos são os descumprimentos de tais normas.

Tal problema não diz respeito a achar as raízes dos direitos fundamentais, nem sua historicidade, mas sim formas efetivas de garanti-los. Temos, diante de nós, um problema jurídico e amplamente político.

Em que pese à água ser entendida como um bem e não como um direito fundamental, não há, no rol nem de garantias nem de direitos sociais, medidas que visem proteger ou até mesmo concretizar a distribuição da água

de maneira a levar em conta como item indispensável para a sobrevivência humana.

4. ANÁLISES DO ESTADO E DA MICRORREGIÃO

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA HISTÓRIA DA MICRORREGIÃO E DO RIO GRANDE DO NORTE

A despeito das teorias que especulam a possibilidade de o Rio Grande do Norte ter sido visitado antes mesmo da descoberta portuguesa do Brasil, é certo que, depois de porto seguro, elas foram as primeiras a serem vistas por olhos europeus. Entretanto, desse momento até a colonização das terras do estado, há um lapso temporal considerável.

Mesmo após visualização do que viria a ser o território norte-rio-grandense, as primeiras colônias foram fundadas mais ao sul do país, no atual estado de São Paulo. Somente na formação das capitanias hereditárias, após o ano de 1530, é que houve um maior investimento português por essas terras, ainda que de maneira mitigada.

O político Aluízio Alves, em sua obra "Angicos" (1997, p.20), divide a colonização do Rio Grande do Norte em três fases: Após a divisão das capitanias hereditárias, o confronto com os franceses pela terra e a exploração de toda a Capitania após a invasão holandesa. Os nomes dos colonizadores e líderes militares dessa época tem grande impacto não só na fundação da capital do estado como também na disputa de poder que ocorreria, muitos anos depois, no início da República.

Por se tratar de uma pesquisa voltada para a análise de uma ciência social aplicada, cabe apenas informar que nomes importantes que se destacam nessa segunda fase como, Mascarenhas Homem, Feliciano Coelho e Jerônimo de Albuquerque (este último, figura ao qual devoto um pouco mais de atenção por representar o patriarcado de uma família que exerceria poder durante um período delicado do estado, entre os anos de 1889 e 1914.)

Nessa fase é que se começa a estabelecer bases de uma futura sociedade, quando, Jerônimo de Albuquerque assenta as bases de um pequeno povoado a meia légua do Forte, o embrião da cidade de Natal. Tendo tal processo sido interrompido pela invasão dos holandeses, é somente na

terceira fase que se restaura a concretização de uma vila no litoral e se desbrava rumo ao interior.

A exploração do interior do Rio Grande do Norte ocorre mediante dois fatores: i) a guerra dos bárbaros, em 1687, na Ribeira do Assú, , ii) e a criação de gado.

Um aspecto relevante a ser citado é a origem de municípios do interior estando ligada diretamente a alguma família. Ainda observando o escrito pelo político Aluizio Alves em sua obra "Angicos"

A origem de vários municípios do Rio Grande do Norte está na existência de algumas famílias, que se fixando nas caatingas com fazendas de criação, conseguiram transformá-las em arraiais e lugarejos, depois vilas e cidades.

No imenso deserto a que o povoamento oficial ativara o interior, as famílias desempenhavam funções as mais diversas, distribuindo justiça, resolvendo questões, dirigindo a “massa ignorante” dos 'moradores' nos seus negócios e na sua vida.

Antônio Lopes Viégas estabeleceu seu domínio no que é hoje conhecido como microrregião de Angicos, enquanto a família Albuquerque Maranhão mais ao litoral com o engenho de Cunhaú. Analisando tal fato, pode-se extrair a forte cultura familiar com influência política presente no Rio Grande do Norte, além de estabelecimento de latifúndios.

Embora o período de administração por capitanias tenha sido curto, houve a origem da formação dos latifúndios, como bem lembra os historiadores Luiz Eduardo B. Suassuna e Marlene da Silva Mariz em sua obra " História do Rio Grande do Norte" (2005).

No Rio Grande do Norte a política oficial da açudagem só foi implantada na primeira metade do século passado, sendo símbolos dessa época as barragens de Itans (em Caicó) Cruzeta (na cidade de Cruzeta) e Marechal Dutra no município de Acari, todas na região do Seridó. Após esse período foram construídos mais açudes de forma que, hoje, o território Norte-Rio-grandense conta com o total de 46 reservatórios acima de 5 milhões de m³ de água, concentrados na área do cristalino, e distribuídos de forma majoritária nas mesorregiões Oeste e Sertão Central e na microrregião do Seridó.

3.2 FATORES POLÍTICOS QUE INFLUENCIAM A REGIÃO NO TOCANTE AO COMBATE ÀS SECAS

O uso da água pode se dar das seguintes maneiras: Abastecimento doméstico e industrial, irrigação, dessedentação de animais, aquicultura, preservação da flora e da fauna, recreação e lazer, harmonia paisagística, geração de energia elétrica, navegação e diluição de despejos. Dentre estes, os quatro primeiros importam em uma retirada significativa de água das fontes originárias, uso consuntivo, e os demais são considerados de uso não consuntivo, ou seja, não são retiradas da fonte original.

Avalia-se ainda que o abastecimento doméstico e industrial e a dessedentação de animais são aqueles que necessitam de um tratamento prévio, tendo em vista os requisitos de qualidade serem mais exigentes. A lei 9.433, de 1997, dispõe sobre essas várias maneiras de utilização da água de forma a estabelecer um grau de importância para o uso preferencial, a saber "havendo escassez o uso prioritário dos recursos hídricos é o de consumo humano e a dessedentação de animais" (art. 1º, inciso III)

Há ainda duas leis estaduais que dispõem sobre o tema de planejamento de recursos hídricos, a lei nº 6.908, de julho de 1996, e a lei nº 13.283 de março de 1997, tratando a primeira do plano estadual de recursos hídricos e do fundo estadual, e a segunda regulamenta outorgas e licenças, conceituando ainda barragens, bacias hidrográficas, transposição, poço, entre outros meios de captação, armazenamento, contenção e distribuição de água.

Entende-se necessária uma análise de alguns artigos da lei 6908/96, a saber: art. 5, incisos, IV, V e VII, art. 6º, art.7º e art. 13, para contextualização regional e comparação com o bloco de constitucionalidade brasileiro. Antes, porém, de iniciar o detalhamento, faz-se relevante uma breve explicação acerca dos motivos pelos quais tais leis estaduais estão sendo aqui sabatinadas, uma vez que a presente pesquisa propõe a análise das normas constitucionais.

Como citado no início dessa pesquisa, o Brasil se organiza político-administrativamente de forma singular, compreendendo como entes autônomos segundo o artigo 18 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada um destes tem suas competências em âmbito legislativo, executivo e judiciário determinadas pela Constituição, de forma que, as duas primeiras se dividem nas seguintes possibilidades de utilização: exclusiva, ou seja, os temas dispostos na Lei Fundamental que são designados unicamente a um ente não podem ser delegadas a outros; e, as comuns e privativas, ou seja, o ente legitimado para tratar sobre o tema na esfera legislativa ou executiva pode delegar a outros a expectativa de o fazer.

Sobre os legitimados na esfera legislativa acerca das águas, o artigo 22 da Constituição atribui tal competência à União de forma privativa, ou seja, pode ser delegado através de lei complementar para que outros entes o façam sem que o ato se torne inválido por vício formal. Ademais, compete materialmente de forma exclusiva à União, sendo, portanto indelegável, "instruir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso." (Artigo 21, XIX CF/88) Sendo tal disposição já efetivada através da lei 9.433, de janeiro de 1997.

Em que pese à lei de organização de recursos hídricos do Estado do Rio Grande do Norte tenha surgido no período anterior ao da lei de recursos hídricos federal, não se entende a invalidade daquela em função desta, uma vez que o amparo Constitucional a legislação estadual se apresenta nos artigos 25, parágrafo primeiro, e 26. O primeiro inclui a competência subsidiária, ou seja, reserva-se a eles, Estados, aqueles direcionamentos que a Constituição não lhes veda; enquanto o segundo adota como bens dos estados "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósitos, ressalvadas, neste caso na forma da lei, as decorrentes de obras da União".

Assim, com amparo constitucional, compete também aos Estados dispor sobre os recursos hídricos disponíveis em seu território, sendo manifestado tal cuidado acerca desses recursos nas leis estaduais aqui já expostas, lei nº 6908 de 1996 e lei nº 13.283 de 1997, sendo analisada de forma mais profunda apenas a primeira, uma vez que a segunda trata de

matéria de viés mais licenciatório e organização interna da Administração Pública, não competindo ao presente estudo sua mais detalhada apreciação.

O artigo 5, V, assim dispõe sobre a guarda e manutenção do uso dos recursos hídricos:

O Estado elaborará e manterá atualizado o Plano Estadual de Recursos Hídricos em consonância com os princípios e diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos e assegurará recursos financeiros e mecanismos institucionais para garantir: IV - a defesa contra secas, inundações e outros eventos críticos que possam oferecer riscos à saúde e à segurança públicas e prejuízos econômicos e sociais;

Seguindo o disposto no artigo 43, IV, da Lei Magna, a lei estadual traz um aspecto muito importante para aplicação: a constante renovação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, também presente no artigo 6º da referida lei, materializada pelo Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SINGERH. O Plano Estadual de Recursos Hídricos se divide em: o Fundo Estadual de Recursos Hídricos; a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e o licenciamento de obras hídricas; e a cobrança pelo uso da água.

Esse tipo de planejamento e divisão de funções é demasiado importante para a correta concretização da lei e, no caso específico, feliz foi o legislador em deixar explícito um princípio da Constituição Federal sobre a fase de gerenciamento de águas: o desenvolvimento planejado. Tanto se manifesta tal princípio que, os incisos do artigo 5º que seguem ao anteriormente exposto, trazem possíveis soluções preventivas, a saber:

V - programas destinados à capacitação profissional no âmbito dos recursos hídricos; VI - campanhas educativas visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do Estado.

Seguindo o entendimento de que a seca é um fenômeno que se caracteriza por ultrapassar as fronteiras da biologia e chega aos aspectos sociais e políticos, a lei 6908 de 1997 trata ainda em seu artigo 7º:

O Plano Estadual de Recursos Hídricos será inserido no Plano Plurianual de Desenvolvimento do Estado, de forma a assegurar a integração setorial em seus aspectos sociais, econômicos e ambientais.

Notório é que a lei visa abranger os vários aspectos concernentes à seca, todavia, sua utilização na prática tem se mostrado ineficiente. Segundo a última sondagem feita pelo Ministério de Minas e Energia, a maioria dos municípios apresentava a utilização dos poços tubulares por propriedades particulares, ou com uso indefinido, o que demonstra uma má gestão. Além disso, grande parte dos moradores não recebia instrução de como utilizar daqueles poços e nem os aparelhos tinham uma manutenção adequada, resultando em desativação de muitos poços.⁶

Meneses (2011, p.4) ressalta que o ser humano só consegue viver em sociedade quando há uma infraestrutura planejada para aquela comunidade que seja capaz de atender seus anseios e, o sistema de água faz parte dessa infraestrutura, caracterizando-se então como fator de desenvolvimento humano. Segundo Heller e Pádua (2006, p.324), o suprimento inadequado representa uma dívida do Estado para com a sociedade, tendo em vista que o regular abastecimento importa em diminuição da mortalidade geral e infantil, aumento da esperança de vida da população e melhoria da limpeza pública, a diminuição de gastos particulares e públicos com consultas e internações hospitalares, facilidade para instalações de indústria, onde a água é utilizada como matéria-prima ou meio de operação, bem como o incentivo à indústria turística em localidades com potencialidade para seu desenvolvimento.

Assim, além do problema administrativo na ordem do planejamento, divergindo o disposto na Constituição sobre o desenvolvimento planejado,

⁶ Afonso Bezerra: Poços tubulares 100% dos pontos de água. 78% particular. 22% público. Desses 14% uso particular. 14% Particular. 72% indefinido.

Angicos: poços tubulares 87% dos pontos de água. 72% particular. 13% público. 17% indefinidos. Desses: 8% tem destinação comunitária. 4% são particulares e 88% são indefinidos.

Caiçara do Rio do Vento: Poços tubulares 89% dos pontos de água. 22% públicos. 78% particulares. Desses: 11% são comunitários e 89% são indefinidos.

Lajes: Poços tubulares 88% dos pontos de água. 55% particulares. 15% públicos. 30% indefinidos. Desses: 21% são comunitários. 3% particulares e 76% tem seu uso indefinido.

Pedra Preta: Poços tubulares 85% dos pontos de água. 61% são públicos. 8% indefinido. 31% particulares. Desses: 31% são de uso comunitário e 69% de uso indefinido.

demonstra-se um quadro social desigual e deficitário na microrregião, exposto na negativa da qualidade de vida das pessoas residentes na localidade, desrespeitando, de tal modo, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Embora o maior investimento deva ser realizado pelo Estado, historicamente falando, no tangente a construção de açudes e reservatório de água, há a concentração da disposição de recursos na mão da iniciativa privada, como exemplifica o professor Otto Guerra:

Até a queda do Império e nos primeiros tempos da República, salvo raras exceções, o que se havia realizado de combate às secas era devido a iniciativa privada. (...) No começo da República e mais por diante, a iniciativa privada foi muito superior aos esforços governamentais (1950, p.6)

Ainda segundo a descrição do professor, havia um grande interesse político partidário em tais construções, sendo algumas dessas obras mal executadas de forma a já terem se deteriorado nos posteriores períodos de eleição, de forma que, os políticos que haviam determinado a construção de poços, prometiam a edificação de novos meios de retenção de água em troca de votos, caracterizando então a “eleição de cabresto”.

Na história do Estado do Rio Grande do Norte há uma forte influência das oligarquias familiares no ramo da política. A transição de monarquia para a república trouxe um problema para as elites agrárias: a dificuldade em manter o monopólio do poder já que não haveria mais o voto censitário. A solução veio através dos votos se cabresto que funcionavam, segundo a professora Denise Mattos:

Os grandes proprietários rurais- os coronéis-, na época das eleições para vereadores, deputados, senadores e presidente da República, arregimentavam, financiavam e controlavam, em seus municípios, os votos de massa de eleitores, não necessária e realmente alfabetizados, que viviam sob seu domínio e dele dependiam. (...) as estruturas de poder não foram só mantidas, como ainda ganharam uma aparência de legitimidade. (2015, p.118)

A importância de conseguir esses votos se dava devido à necessidade da permanência de uma oligarquia no poder estadual. Esse era o chamado coronelismo-oligárquico, que se apoiava em um dispositivo da Constituição da época a respeito da maior autonomia conferida aos estados como entes Federativos. Então, relevante era nesse processo de transição, a fundação de um partido republicano estadual, para que, mantendo seu controle, o governo do estado fosse dominado.

No seu artigo “Trajetória do Planejamento Estadual do Rio Grande do Norte: 1961-2004” (2005, p.11), Dinah dos Santos traça as relações entre Federação e Estados e como isso influenciou nas políticas públicas. Um dos pontos ressaltados é o constante fortalecimento dos poderes dos governadores, que se põe presente até os dias de hoje, havendo enfraquecido apenas entre o período que compreende a ditadura até o início da redemocratização.

As forças oligárquicas presentes no Estado do Rio Grande do Norte e o constante fortalecimento do poder do governador tem reflexos diretos na condição de vida mínimas da população, em especial daquela que mora no semiárido potiguar e tem oligarquias provenientes de sua região e que nela agem com ênfase, como ocorre na microrregião de Angicos.

4. DECORRÊNCIAS LÓGICAS DA SITUAÇÃO D APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL NA MICRORREGIÃO DE ANGICOS

Tratando-se da relação entre os entes, observa-se que o modelo federativo adota tem muita interferência no que diz respeito à centralização ou não de poderes no ente federativo União. Essa característica sufocava, por vezes, a atuação dos políticos locais dentro do próprio estado, sendo, porém, o equilíbrio entre esses dois entes um fator determinante para que as políticas de combate às secas ocorressem de maneira efetiva e harmoniza, assegurando aos moradores dos locais afetados seus direitos constitucionais.

No que diz respeito à trajetória Constitucional, a própria natureza de tal lei visa assegurar o resguardo da dignidade humana, todavia, poucas foram as Leis Maiores que tiveram a atenção de expressar em seu texto o cuidado com

o sertanejo e, de maneira mais restrita ainda, o zelo por levantar um sistema que assegurasse a efetivação de tais direitos.

Considerando a situação do Rio Grande do Norte e da Microrregião de Angicos, constata-se que, muito embora a competência constitucional para legislar sobre águas tenha sido efetivada em parte, não há a devida distribuição de recursos para investir em políticas públicas que considerem não só a escassez de água, mas todo o ambiente cultural e político que envolve as secas.

Historicamente, o investimento privado tem sido superior ao público, tanto no quesito montante, quanto no de regularidade do envio deste. Aliado a isso e aos períodos de fortalecimento do poder dos governadores e a influência microrregional que as oligarquias exerciam, foi possível o monopólio de poder prejudicando, muitas vezes, a efetivação das garantias constitucionais da dignidade humana.

5 CONCLUSÃO

A maneira organizacional estabelecida pela Constituição Federal tem impacto direto na consumação dos direitos fundamentais e no que diz respeito à divisão entre os entes federados. Dependendo de como uma Lei Magna dispõe das atribuições de cada ente e de qual possibilidade ela oferece para estes concretizarem estas, avalia-se até que ponto seu texto seria letra morta.

O Brasil vem estabelecendo suas estruturas de poder de forma a inviabilizar ou não a aplicação de seu próprio texto. Muitas vezes, em virtude da conjuntura da qual surgiu, o texto constitucional se torna suicida, não estabelecendo um sistema que possibilite a efetivação dos direitos bases elencados em sua Lei Maior.

A Constituição Cidadã proclama muitos direitos fundamentais e sociais, toda via, isso não é o suficiente. Demonstrar para a sociedade que tais direitos são imprescindíveis para a nova ordem política é uma primeira fase, mas, para além do formal é necessário efetivar o princípio democrático. Aplicando diretamente a estrutura constitucional vigente, em que pese ter uma característica garantista no que diz respeito aos direitos fundamentais e

sociais, a maneira a qual dispõe da divisão de seus entes e de suas autonomias, enseja a um constante desencontro entre as leis e constituições estaduais frente às federais.

As forças oligárquicas presentes no Estado do Rio Grande do Norte e o constante fortalecimento do poder do governador tem reflexos diretos na condição de vida mínima da população, em especial daquela que moram no semiárido potiguar, cujas oligarquias provenientes de sua região nelas agem com ênfase, como ocorre na microrregião de Angicos.

A fim de defender a proteção da pessoa humana dos abusos de poderes arbitrários, e tendo em vista que a atual Constituição é considerada cidadã por proteger os interesses do povo brasileiro contra o arbítrio, o casuísmo e o autoritarismo - tornando cláusulas pétreas a igualdade, liberdade, justiça e a alternância de poder, deve o Estado investir de maneira a criar programas de fiscalização contra tais abusos, além de proporcionar programas de combate às secas incluindo a verba necessária para construção de poços, açudes e sistemas de irrigação alternativos para as culturas familiares, e além de disponibilizar profissionais que atuem como auxiliares na efetivação de tais projetos

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova, 1994.

ANDRADE. Paes de; BONAVIDES. Paulo. **História do Constitucionalismo Brasileiro**. 6 ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

ALLOUFA. Jomária Mata de Lima; ARAÚJO. Maria Arlete Duarte.Borges. Djalma Freire; TINOCO,Dinah dos Santos nome. **Política e gestão públicas. Recortes da realidade do rio grande do norte**. Natal: EDFURN, 2005.

ALVES, Aluizio. **Angicos**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongeti, 1997.

ARANHA, Tereza. A Problemática da Seca no Rio Grande do Norte: *relatório final*. Mossoró: Coleção mossoroense, 1989.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. rio de janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 1999

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. ed 7. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 13 nov.2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> . Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> . Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> . Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.486, de 28 de dezembro de 1945. Dispõe sobre a reorganização da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (I.F.O.C.S.), que passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (D.N.O.C.S.)... Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8486-28->

dezembro-1945-416385-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.. . Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 13 dez. 2018.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de afonso bezerra**. Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecí lio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de Angicos**. Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecí lio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de Caiçara do Rio do Vento**. Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecí lio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de jardim de angicos**. Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecí lio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de Fernando pedrosa**. Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecí lio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de Lajes.** Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecílio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diagnóstico do município de Pedro avelino.** Breno Augusto Beltrão Dunaldson Eliezer G. A. da Rocha João de Castro Mascarenhas Luiz Carlos de Souza Junior Saulo de Tarso Monteiro Pires Valdecílio Galvão Duarte de Carvalho (Org.). Recife: Ministério de Minas e Energia, 2005.

BRASIL. Lei nº 9433, 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, 08 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 13 nov. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coibra: Almedina, 2003.

COSTA, Wanderley Messias da. **Centralização e gestão democrática do território: um oposição?** (99-120) IN: BECKER, Bertha; Miranda; Egler, Claudio Antônio (orgs.) Tecnologia e Gestão do Território, Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.

DEMOLIER, Karine Silva. Água e Saneamento Básico: *regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro.* 1ª edição. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FAUSTO, Boris. A história concisa do Brasil. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

GOMES, Gustavo Maia, Ideias para a modernização do Nordeste (235-250). In: VELOSO, João Paulo dos reis. (org.) Brasil em mudanças: fórum nacional. São paulo: nobel, 1991.

GOMES, Rita de Cássia da conceição. A política da açudagem e a organização do espaço agrário do seridó norte riograndense. Dissertação (mestrado em geografia). Universidade Federal de Pernambuco, 1989.

GOMES, Rita de Cássia. Fragmentação e gestão do território no Rio Grande do Norte. tese(doutorado) UNESP, rio claro-sp, 1991.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; FELIPE, José Lacerda Alves. Rio Grande do Norte e outras geografias. Coleção Humanas letras).(coleção mossoroense). Natal: CCHLA-UFRN.

GOMES,Rita de Cássia da Conceição. Gestão do território do Rio Grande do Norte (681-703)In: BONATES, Mariana Fialho(org.);VALENÇA, Márcio Moraes (Coord e org)Globalização e marginalidade: *o rio grande do norte em foco* 1 ed. Natal:EDUFRN,

GUERRA, Otto. **A batalha das Secas**.1ª edição. Rio Grande do Norte: Centro de Imprensa, 1950.

GUERRA, Otto. **Vida e Morto do Nordeste** .1ª edição. Rio Grande do Norte: Editora Universitária UFRN, 1989.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. tradução livre flávio beno siebeneichler. Rio de Janeiro: tempo brasileiro, 1997

HARBLE, Peter. El estado constitucional. Buenos Aires: astrea,2007.

.HELLER, Léo.; PÁDUA, Valter Lúcio de. Abastecimento de água para consumo humano. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

HESSE, konrad. a força normativa da constituição. 1 ed. Porto Alegre:Sergio antonio fabris editor, 1991.

KELSEN, Hans, **A democracia**. São Paulo: martins fontes, 2000.

LASSALE, Ferdinand. O que é constituição?. Portal ebooks brasil, São Paulo, 1933. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/constituicaol.pdf>>. Acesso: 13 nov. 2018

LINDOSO, José Antonio Spinelli. Da oligarquia maranhão à política do seridó: o rio grande do norte na velha república. Natal: CCHLA-UFRN, 1992.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoria de la constitucion. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.

MARANHÃO, Silvio. (org) A questão do nordeste- estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento e processo políticos e ideológicos. (coleção estudos sobre o nordeste). Rio de Janeiro: Paz e terra, 1984.

MARIZ, Marlene da Silva; SUASSUNA, Luiz Eduardo. História do Rio Grande do Norte. 2.ed. Natal: Sebo Vermelho, 2005.

MATTOS, Denise Monteiro. **Introdução à história do rio grande do norte** 4 ed. Natal: Flor de Sal, 2015.

MENESES, Ronaldo Amâncio. Diagnóstico operacional de sistemas de abastecimento de água: o caso de Campina Grande. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) - Departamento de Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.

NETO, José Alves de Freitas; TASIFANO, Célio Ricardo. **História Geral e do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Harba 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª edição. Salvador: Ed. Podivum, 2016.

REALE, Miguel. **Direito natural/direito positivo**. São Paulo: Saraiva, 1984.

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição estadual** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RioGrande.doNorte.pdf?sequence=1> . Acesso em: 13 nov. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 6.908, de 01 de julho de 1996. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH e dá outras providências.. **Portal Legislação** . Brasília, 01 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 13 nov. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 13.283, de 04 de abril de 2016. Regulamenta os incisos III do art. 4º da Lei nº 6.908, de 01 de julho de 1996, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e dá outras providências.. . Natal, RN, 22 mar. 1997. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/semarh/DOC/DOC000000000017398.PDF>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil**. São Paulo: 2003