

A Gestão Hídrica como forma de implementação de políticas públicas nas cidades

Sidney Rosa da Silva Junior

1. Água como fonte inesgotável. 2. A necessidade de uma política de gestão. 3. A evolução legislativa.
4. Questões referentes à outorga. 5. A cobrança como instrumento de regulação. 6. Conclusão. 7. Notas.
8. Referências bibliográficas.

1. Água como fonte inesgotável

Desde as transformações vividas pelo homem a partir do último século encontra-se a água como um dos recursos naturais que mais em si o foco de preocupações, seja em âmbito nacional, seja no âmbito internacional.

A idéia de renovabilidade dos recursos hídricos acabou por inserir no pensamento coletivo a idéia de desnecessidade de um gerenciamento das águas. A despeito de sua essencialidade, era comum o argumento de que a água existente sob determinado terreno estaria compreendida no domínio do proprietário do solo, podendo o mesmo utilizá-la da forma como melhor lhe aprouvesse, demonstrando total descompasso entre a essencialidade da água e sua utilização coletiva.

Com o passar do tempo, passou-se a perceber a importância da água como fator essencialmente coletivo e, em especial,

sua crescente valoração econômica, já que a utilização desordenada dos recursos hídricos apontou para a possibilidade de escassez do bem. Interessante ressaltar que, apesar da aparência abundante desse recurso natural, 97% da água do planeta é salgada e dos 3% de água doce restantes, 2% encontram-se em estado de gelo nas calotas polares, e o 1% restante ainda conta com grande parte alocada no subsolo.¹

A poluição ambiental, porém, pode ser vista como o maior vetor a nos levar a uma situação de escassez de água. O fato de a sociedade industrial focar unicamente na produção, sem maiores pretensões de cuidados ao meio ambiente, traduziu-se no maior fator da crise deste recurso natural. Nos dias atuais, grande parte dos rios que banham grandes cidades do mundo são considerados tecnicamente poluídos, basicamente em razão da falta de saneamento básico e do despejo de resíduos sem tratamento nas águas correntes.

Dentro desse contexto, visa o presente trabalho diagnosticar em que termos se encontra a legislação no que toca aos recursos hídricos, fazendo um breve apanhado histórico legislativo, onde se demonstra a mudança de interesse no que tange à atuação estatal e aos recursos ambientais.

Na mesma esteira, pretende-se, através do estudo da cobrança pelo uso de recursos hídricos, estruturar políticas eficazes de outorga. Procura-se estruturar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos de forma a evitar antagonismos na atuação das pessoas políticas, priorizando a criação de planos de bacia hidrográfica eficazes na busca de um resultado prático de interesse geral.

Por fim, procurar-se-á demonstrar que a importância do estudo da gestão acaba expressando seu valor também como instrumento de intervenção dos estados federados na economia, seja no âmbito macroeconômico, seja na mera implementação do princípio do poluidor-pagador, configurando aspecto importante do planejamento de qualquer cidade.

2. A necessidade de uma política de gestão

Em um primeiro momento pode parecer estranho falar-se em Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, haja vista a abundância deste recurso, dentre muitos outros, do qual somos beneficiados. Estudos mostram que aqui se encontram 13,7% de toda a água doce disponível no mundo,² o que, de certa forma, ameniza o problema da escassez deste recurso pelo que passa o restante do mundo.

Não podemos esquecer, todavia, que, apesar de concentrarmos grande parcela das águas doces do planeta, estamos tratando de um bem finito e que aparenta caminhar em direção à escassez. Notadamente, o crescimento econô-

mico, calcado num desenvolvimento industrial e urbano desastrado, demonstrou uma total falta de compromisso com as conseqüências funestas da exploração do mundo natural, consubstanciando uma das peças chaves na implementação dessa ordem. Fácil é perceber que o estabelecimento de uma dicotomia entre desenvolvimento e meio ambiente foi um dos fatores que compunham aquele modelo de crescimento econômico que se prolongou por longos anos, lesando de forma incontornável o meio natural.

Porém, encontra-se equivocado o raciocínio de que o modelo econômico adotado foi a única causa para a exploração contumaz dos recursos naturais e a total despreocupação do direito posto com a questão ambiental. Em verdade, foi a interação de diversos fatores, como o próprio estágio técnico e comportamental, onde se inseria a sociedade, aliado à falta de atuação estatal na execução de políticas públicas.

É somente na virada do século XIX para o XX que esse modelo começa a mudar.³ Neste momento a economia de guerra e o advento da revolução bolchevista iniciaram um processo de arrebato do capitalismo concorrencial liberal, fazendo com que o Estado assumisse maior responsabilidade na condução de planos econômicos e políticos.

Vislumbra-se então o embrião do Estado social, onde o Estado deixa de ser apenas árbitro de litígios, ignorando os reais problemas existentes na sociedade, para instituir programas de ação. Neste estágio percebe-se a atuação do Estado na implementação de políticas públicas, termo em que se incluem todas as formas de intervenção do Poder Público na sociedade.⁴

Nesta crise de paradigma por que passou o modelo político-econômico, erigiu-se o pensamento de que a política ambiental não poderia atuar como obstáculo ao desenvolvimento, mas constituir um de seus instrumentos. Da mesma forma, sob essa nova visão, aclarou-se a necessidade de efetivar um ideal de sustentabilidade, ainda que discutível sua origem como oriundo do Direito Natural ou Positivo. A nosso ver trata-se de um conceito, em última análise, estritamente ecológico, que traz ínsito inúmeras conseqüências jurídicas. Refere-se fundamentalmente à própria capacidade de um sistema ecológico de atender as necessidades de seus integrantes, limitando seu desenvolvimento em função da dotação de recursos naturais disponíveis e da tecnologia aplicada no uso desses recursos.

Extrai-se dessa afirmativa a noção de que um desenvolvimento sustentável, fundado na racionalidade entre o direito do ser humano de desenvolver-se, com plena realização de suas potencialidades e o dever de assegurar às futuras gerações as mesmas condições favoráveis, está intimamente relacionada a dois elementos nodais: a capacidade de sustentação e a capacidade natural de suporte. O primeiro caracteriza-se pela quantidade de recursos naturais existentes, enquanto o último comporta todas as atividades políticas, econômicas e

sociais aplicadas na utilização desses recursos. Destarte, não se pode afirmar uma sustentabilidade absoluta do meio ambiente, pois esta sempre irá variar de acordo com a disponibilidade dos recursos naturais bem como da forma e quantidade em que são utilizados.

Cabe, assim, voltar à questão da política de recursos hídricos, já que, no decorrer da explanação *supra*, começa-se a perceber a real necessidade de sua implementação também num país como o Brasil. Apesar de haver abundante capacidade natural de suporte, ainda se encontra de forma tímida a promoção da capacidade de sustentação deste bem essencial, fazendo com que a relação de sustentabilidade aponte para uma mutilação ambiental característica do século XIX, principalmente naquelas cidades onde a expansão urbana se mostra crescente.

Ademais, há de se perceber que a manutenção de um sistema de proteção aos recursos hídricos retrata uma série de políticas interventivas, tanto na órbita de garantir qualidade de vida social, quanto na órbita econômica, propiciando aos estados federados uma forte arma de regulação macroeconômica, através da política de cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

3. A evolução legislativa

Na conceituação de Granziera,⁵ a outorga do direito do uso da água é o instrumento através do qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico. Trata-se, como já dito, de instrumento de extrema importância na gestão de recursos hídricos. Entretanto, há de se ter em mente que a simples previsão da possibilidade de outorga não é fator determinante para uma reformulação da ordem econômica de utilização desmedida dos recursos naturais, sendo imprescindível que a mesma seja utilizada em prol do interesse coletivo, lastreada num sistema efetivo de informações a respeito das bacias hidrográficas.

Antes de adentrar no espectro da outorga propriamente dita, cabe delinear o modelo social em que esta previsão legal insere-se, de forma que se possa aplicar o instituto no sentido de atingir todos os seus objetivos. A evolução legislativa espelha de forma contundente as crises pelas quais passou o pensamento a respeito da gestão hídrica no Brasil.

O instituto da outorga já era previsto no Código de Águas (Decreto 24.643/34), que foi o primeiro diploma a disciplinar o aproveitamento industrial das águas, especialmente quanto ao potencial hidrelétrico. Denota-se de plano que a edição de um diploma legislativo específico sobre o tema partiu de um melhor entendimento sobre a valoração econômica deste recurso. Este diploma tinha conotação eminentemente patrimonialista, chegan-

do a prever a existência de águas particulares, que, consoante seu artigo 8.º, seriam “as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o fossem, quando as mesmas não estivessem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”.

A partir da leitura dos dispositivos do referido decreto, depreende-se que era a energia elétrica o principal foco da política de desenvolvimento da época, fazendo com que o objetivo primordial da outorga fosse o controle administrativo das vazões dos rios e o potencial hidráulico por eles apresentado. Apesar de também tratar da questão da qualidade a partir do artigo 109, previa em seus artigos 111 e 112 que as águas poderiam ser inquinadas mediante autorização administrativa e indenização aos terceiros lesados. Assim, da simples leitura dos dispositivos, observa-se que, à época, a gestão dos recursos hídricos limitava-se ao controle sobre a quantidade de águas.

Somente na década de 1970 começou a surgir a preocupação com a poluição em geral, com a edição de normas estaduais coibindo atividades que pudessem causar danos ao meio ambiente. Exemplo dessa tendência foi a edição em 16 de junho de 1975 do Decreto-Lei 134 dispondo sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, bem como do Decreto Estadual 2.330 de 08 de janeiro de 1979, instituindo o Sistema de Proteção dos Lagos e Cursos d'Água do Estado do Rio de Janeiro.

Em seguida, no ano de 1981 foi editada a Lei 6.938, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, sendo o Conselho Nacional do Meio Ambiente órgão superior desse Sistema. As atribuições do CONAMA vieram previstas no artigo 8.º, sendo de ressaltar o inciso VII, que dispõe ser uma de suas funções “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”. Contudo, foi somente em 1986 que o CONAMA editou a primeira resolução sobre gestão de qualidade de águas (Resolução 020/86). Assim começou a ficar inadequada a utilização da outorga apenas para os casos de derivação, devendo a mesma abranger também a diluição de poluentes, entendimento que foi adotado em diversas leis e regulamentos estaduais e, bem como posteriormente, pela Lei 9.433/97 em seu artigo 12, III.

Ocorre que com o advento da Constituição Federal, o direito positivo acabou por abranger todo o ciclo hidrológico terrestre, inserindo todos os recursos hídricos no rol de bens públicos, deixando de recepcionar o Código de Águas nos dispositivos referentes às águas particulares.⁶ A forma como se estabeleceu a dominialidade destes recursos na carta constitucional não constituiu surpresa, pois, consoante Granziera:

“quanto maior a importância de um bem à sociedade, maior a tendência a sua publicização, com vista na obtenção da tutela do Estado e da ga-

rantia de que todos poderão a ele ter acesso, de acordo com os regulamentos estabelecidos. No que se refere às águas, as coisas não se passam de forma diferente.”

Já em 1997 foi editada a Lei 9.433, inovando os rumos da gestão hídrica no país. Instituiu-se a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou-se o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em verdade, a lei foi resultado de uma compilação de diversas normas estaduais que haviam se antecipado na gestão de águas. Vale, neste ponto, ressaltar seus objetivos:

Art. 2.º. São objetivos da Política Nacional dos Recursos Hídricos:

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

Traduzem-se, portanto, os escopos dessa política na disponibilidade equitativa e de boa qualidade, racionalizada através de outorgas que levem em consideração as prioridades dos planos diretores, efetuadas por meio de um sistema integrado.

Da mesma forma, o diploma legislativo em tela afirma em seu artigo 1.º, IV, que deve sempre ser proporcionado o uso múltiplo da água. Decorre desta afirmação uma preocupação do legislador em diversificar a exploração deste recurso natural, impedindo sua outorga para uso exclusivo. Imperiosa, portanto, é realização de estudos de viabilidade ecológica da outorga de vários e concomitantes direitos de uso.

Outra inovação foi a descentralização administrativa prevista no artigo 1.º, IV, da Lei de Águas, dispondo que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”. Obviamente a previsão legal citada coloca-se sobre dois fundamentos básicos: a impossibilidade de o Poder Público gerir toda a extensão de águas doces do país e a necessidade de maior aproximação da sociedade na formulação dos planos de gestão hídrica. Esta última disposição insere sua importância no fato de que os planos de recursos hídricos não são elaborados a partir da cúpula do sistema. Aqui ocorre o inverso: parte-se da elaboração das prioridades da bacia hidrográfica para a consecução de um plano nacional de recursos hídricos.⁷

Continuando a regulamentação da Lei 9.433/97, foi editada a Lei 9.984 em 17 de julho de 2000, criando-se a Agência Nacional de Águas. A mesma foi organizada sob a forma de autarquia especial, e cuida-se de ente regulador das outorgas de utilização da água, possibilitando em última análise uma certa intervenção na ordem econômica.

Obviamente somente ficam a cargo da ANA as outorgas concedidas em corpos de água de domínio da União, na forma do artigo 4.º, IV, da lei instituidora. No domínio estadual, caberá às Agências de Água o controle sobre o uso da água, sempre, obviamente, em conformidade com o plano de bacia hidrográfica, consoante artigo 44, III, da Lei 9.433/97. No Estado do Rio de Janeiro a outorga é realizada pela Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA.⁸

Mais recentemente, em março de 2005, o CONAMA editou a Resolução 357/05, classificando as águas e definindo padrões de qualidade em cada uma dessas classes, segundo os usos preponderantes que se quer dar-lhes. Verifica-se que o enquadramento é definido segundo o nível de qualidade que se deseja alcançar para garantir determinado uso, demonstrando, tal critério, o estágio atual de poluição das águas e a necessidade de atingir-se uma qualidade razoável. Tal enquadramento, apesar de parecer, em um primeiro momento, conflitar com a exigência da Lei 9.433/97 de uso múltiplo das águas, utiliza como parâmetro o seu uso mais exigente, diminuindo os custos de combate à poluição das águas, uma vez que se terá já discriminada a situação final a que objetivam as ações preventivas permanentes.

4. Questões referentes à outorga

Como visto, a outorga é ato administrativo que faculta a particulares e a prestadores de serviço público o uso das águas, em condições preestabelecidas e por tempo determinado.⁹ Por suas peculiaridades, não se conseguiu ainda inserir este ato em alguma das classificações clássicas dos atos administrativos. O Código de Águas dispunha em seu artigo 46 que as derivações¹⁰ para fins de utilidade pública seriam instrumentalizadas via concessão administrativa e, nos demais casos, via autorização. A Lei 9.433/97 não toca a discussão, afirmando apenas que a outorga consubstancia ato administrativo. Já a Lei 9.984/2000, em seu artigo 5.º, emprega o termo “ato administrativo de autorização”. O problema, contudo, traduz-se no fato de que tanto o artigo 43, § 2.º do Decreto 2.4643/34 quanto o artigo 16 da Lei de Águas falam em prazo determinado, quando é cediço que as autorizações são, por sua própria natureza, precárias. A precariedade seria a possibilidade de revogação a qualquer momento, sem direito a qualquer indenização. Fixado prazo, pode caber ao particular direito à indenização.¹¹

Notadamente também não se pode vislumbrar o seu enquadramento puro e simples na classe das concessões, pois a legislação permite que a outorga seja deferida por prazos relativamente curtos, indo de encontro às próprias características daquele instituto.

Assim, mais correto nos parece seja entender a outorga de uso de recursos hídricos como uma categoria jurídica autônoma, ora se assemelhando com o instituto da concessão, ora com o instituto da autorização administrativa, dependendo dos objetivos que se pretenda atingir com a edição do ato.

Outra questão que merece ser abordada com relação aos objetivos desejados refere-se ao estabelecimento de limites ao Poder Público para a prática do ato de outorga. Seria uma total incongruência da Lei criar todo um sistema integrado de recursos hídricos, contando órgãos de intensa participação da sociedade organizada, e permitir que as outorgas fossem concedidas segundo critério pessoal do administrador.

A solução para o problema não é difícil, porém reveste um viés de estruturação prática complexo. O ato administrativo é vinculado em determinados aspectos e discricionário em outros, o que permite uma margem de intervenção estatal através de decisões políticas, sempre observando, contudo, o interesse público manifestado nos planos diretores.¹² Segundo Machado:

O deferimento da outorga está condicionado às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos, ao enquadramento do corpo de água, à manutenção das condições adequadas ao transporte aquaviário e à preservação do uso múltiplo dos recursos hídricos (art. 13 e seu parágrafo único da Lei 9.433/97). O ato administrativo da outorga é de natureza vinculada ou regrada quanto aos aspectos referidos, não podendo o servidor público colocar outros interesses públicos para justificar o deferimento, se as circunstâncias da lei estiverem desatendidas.

Respeitada a parte vinculada do ato administrativo da outorga, este ato poderá conter uma parte discricionária, que deve ter clara e ampla motivação, manifestando a sua 'legalidade, moralidade e impessoalidade' (art. 37 da CF), para que não se caia na arbitrariedade. A discricionariedade ocorrerá através de uma escolha baseada na maximização de um interesse público não apontado explicitamente na legislação.¹³

Fica evidenciado que a base de toda a política de outorgas deve estar consolidada nos Planos de Recursos Hídricos, e aqui se encontra a pedra de toque do problema suscitado. Tais planos são instrumentos de planejamento estratégico da bacia hidrográfica compreendendo todo o diagnóstico das características ambientais da bacia, a organização de modelos de gestão e as metas a serem alcançadas. Ressalte-se também que a estruturação desse

diagnóstico merece a adequação aos objetivos visados pelas cidades compreendidas em cada bacia.

A aprovação desses planos diretores é de atribuição dos Comitês de Bacia Hidrográfica,¹⁴ consoante artigo 38, III, da Lei 9.433/97, devendo haver relação entre os planos e o dimensionamento dos Comitês. Vale a leitura do artigo 37 do mesmo diploma:

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

- I – a totalidade de uma bacia hidrográfica;
- II – sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou
- III – grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Ocorre que a lei não definiu nem o que seja bacia hidrográfica nem o que é curso de água principal. Ao tratar de cursos de água, parece claro que o legislador não toca à chamada bacia hidrogeológica, que seria uma área maior, englobando não só os cursos d'água, mas todo o aquífero local. Segundo Machado,¹⁵ na área científica apontam-se pelo menos cinco critérios para a determinação do rio principal. Por exemplo: um curso d'água pode ser principal somente considerando-se a microrregião onde ele e seus tributários se encontram; ao contrário, se for entendido que curso principal é aquele curso que chega até a foz, muda-se a interpretação. Da mesma forma, a bacia hidrográfica é um espaço territorial delimitado pela geografia física e não pela geografia política, quase sempre compreendendo partes de municípios e estados diferentes.¹⁶ Tendo em vista a dificuldade para delimitar a área de atuação dos Comitês, torna-se complexa a forma como estruturar-se-ão, na prática, esses órgãos.

Dessa forma, segundo a dominialidade do rio, poder-se-ia vislumbrar a criação de Comitês Estaduais de Bacia Hidrográfica e Comitês Federais de Bacia Hidrográfica ou até mesmo um Comitê Misto no caso de uma bacia hidrográfica abranger rios de domínio da União e rios de domínio dos estados. Note-se que a estruturação de Comitês Mistos, a *priori*, ainda seria útil para gerenciar sistemas onde a bacia abranja microregiões urbanas diversas, visto que eivadas de interesses distintos, mas que necessitam ser coordenados em um plano único de atuação.

Além de se tornar impraticável a implementação de uma política única de gestão hídrica com a criação de vários Comitês em uma mesma localidade, a divisão de atuação lastrada no critério da dominialidade remonta aos tempos do Código de Águas, caminhando em sentido inverso à caracterização da água como bem público de uso comum.

Melhor seria a interpretação fundada no critério do interesse. Entendida a bacia hidrográfica como a unidade territorial em que a gestão normal das águas deve ocorrer, não há de se admitir seja a mesma gerida de forma fragmentada. Há rios federais de importância estratégica para a União, como o São Francisco e o Paraíba do Sul, porém outros, apesar de pertencerem ao domínio federal, interessam estrategicamente só aos estados por eles banhados. É o caso, por exemplo, do Rio Doce que, embora federal, interessa mais aos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Com efeito, preconizamos um sistema onde fosse possível a constituição de Comitês pelos estados em cursos de água que não têm importância estratégica para a União, facilitando assim a introdução de uma política de gestão eficaz além de oferecer aos estados a estruturação de um planejamento de outorgas como instrumento de política macroeconômica. E pela mesma razão não deve haver óbice à criação de um Comitê misto onde haja regiões econômicas que necessitem de coordenação especial para o desenvolvimento nacional, visto que o interesse da União não estará calcado unicamente na dominialidade dos rios.

5. A cobrança como instrumento de regulação

A importância do estudo da cobrança pelo uso da água como forma de promoção de políticas públicas nas cidades ainda não foi focado como um dos grandes pontos a serem tratados no que tange à implementação de uma política de controle dos recursos hídricos.

Observou-se que os estados da federação foram paulatinamente perdendo na última década a sua parcela de poder de intervenção no domínio econômico. Com o advento do paradigma das políticas monetaristas que defendem a livre atuação dos agentes econômicos nos mercados, tais entes têm sido alijados de quase todos os instrumentos clássicos de gerenciamento de políticas macroeconômicas. Enquanto a União avança na seara social através da criação de contribuições de intervenção no domínio econômico, os Estados sofreram vedações no gerenciamento de seus tributos pela Emenda Constitucional 42/2003, foram impedidos de lançar no mercado títulos creditícios pela Lei Complementar 101/2002, além de outras limitações inseridas no texto constitucional a partir de 1998.¹⁷ Por esta razão, urge serem implementados novos instrumentos de atuação dos estados membros na regulação macroeconômica das cidades, apresentando-se em boa hora a política de cobrança especialmente se for adotado o critério do interesse es-

tratégico, que possibilita a criação de Comitês estaduais em rio de domínio da União.

As políticas interventivas que serão implementadas nesse controle deverão estar previstas nos planos de bacia hidrográfica e deverão levar em conta todas as externalidades provocadas pelo uso da água. A utilização desmedida das fontes hídricas, aliada a sua imensa utilidade para o processo econômico-produtivo, acaba criando um produto de alta valoração econômica. Esta afirmação, todavia, parece paradoxal se considerarmos a água como um bem livre e despido da capacidade de ser apropriado, porém, reconhecido seu valor econômico, está criado o pressuposto da necessidade de regular o seu uso através da cobrança pelo uso.

Neste ínterim, cabe levantar o problema sobre a efetividade da cobrança como instrumento de políticas públicas. Claramente, a finalidade almejada é fazer com que aqueles que se utilizam dos recursos hídricos interiorizem os custos dos prejuízos causados à sociedade. Por outro lado, não deve esse instrumento ser utilizado de forma a legitimar danos ao meio ambiente.

Certa atividade que se utiliza de determinado recurso natural, como a água, pode trazer conseqüências a terceiros que não são normalmente contabilizadas pelos agentes econômicos, caracterizando o que costuma se chamar de externalidades. Estas podem ser positivas ou negativas. As primeiras são aquelas benéficas, com a criação de empregos indiretos quando da instalação de certa indústria em uma comunidade. Negativas seriam, por exemplo, a poluição de rios e córregos, ocasionando ocupação hospitalar por problemas respiratórios e custos de tratamento da água. O que se pretende é assunção da responsabilidade pelas externalidades negativas e a obtenção de benefícios pelo impacto das externalidades positivas.

A afirmação de que esta internalização seria a intervenção dos entes federados no plano macroeconômico surge da verificação de que, no modelo econômico atual, quaisquer tentativas de diminuição da margem de lucro dos agentes econômicos acaba sendo repassada ao usuário final. Com efeito, a maior dificuldade de implementar as idéias propostas está em estabelecer o ponto médio do sistema, limitando a mutilação ambiental pela internalização das externalidades negativas pelos agentes produtivos e repassando em menor quantidade possível esses custos de absorção aos usuários finais. De acordo com Pompeu:

Segundo o sistema proposto, os valores cobrados serão variáveis de acordo com as condições de captação e devolução à bacia hídrica, após a determinação do Conselho Estadual/Nacional de Recursos Hídricos sobre a quantidade de recursos financeiros necessária para manter o sistema e o nível de qualidade do corpo d'água. Ou seja, a fixação de valores para utilização da água tem a finalidade de distribuir custos de

administração entre os usuários, para proporcionar incentivos adequados ao seu uso eficiente e, conseqüentemente, como restrição efetiva ao mau uso, aos despejos e à contaminação dos recursos hídricos.¹⁸

Deve-se, contudo, ter enorme precaução quando da implementação desse tipo de política regulatória, de forma a impedir que alcance resultados exatamente contrários aos pretendidos. A aprovação de planos de bacia hidrográfica que não levem em conta uma profunda análise da localidade em que se encontram os cursos de água acabarão por legitimar a degradação ambiental, legalizando-a através da cobrança de determinada exação, como ocorria semelhantemente com o antigo Código de Águas.

6. Conclusão

Extraímos da breve análise realizada que passamos por um período de conformação com um novo modelo de gestão hídrica, forte no fato de que a água deixa de ser vista como recurso natural abundante e renovável, senão como bem tendente à escassez e que, por esta mesma razão, cresce continuamente em seu valor econômico.

Obviamente a mudança preconizada não se estabelece de pronto. A crise ocorrida no início do século passado relativa ao modelo de produção a ser adotado foi o embrião da utilização do direito como política pública, vindo a reboque um plano de regulação do uso da água. Tais planos, como já se viu, surgem da necessidade de ver os recursos ambientais sob o prisma da sustentabilidade.

Decerto a implementação dessa política, que se iniciou em 1934 com a edição do Código de Águas, lastreou-se por muito tempo na idéia de um desenvolvimento fundado em programas de energia elétrica. Os institutos relativos à gestão hídrica objetivavam tutelar única e exclusivamente a quantidade das águas, pois a vazão hídrica era a base do programa de energia hidrelétrica.

O avanço técnico-científico, porém, aliado às novas demandas sociais, impulsionou a elaboração de leis que começavam a atentar para a qualidade das águas e a tentativa de gerir as diversas classes de água segundo os interesses de preservação das bacias hidrográficas.

Criou-se então todo um sistema de gestão administrativamente descentralizada que pudesse cobrir com eficiência toda a extensão do território nacional. A descentralização veio em boa hora, fazendo com que os Planos Diretores mais amplos observassem as bases do sistema. Não se diga, todavia, que a vantagem dessa nova ordem está na participação popular, visto que esta acabará tolhida pela pressão da parcela organizada da sociedade. O avanço nesta aproximação com a base está na melhor possibilidade de diagnóstico dos

problemas, características e demandas de cada bacia, o que possibilita o estabelecimento de planos eficazes de gestão.

A necessidade de atuação conjunta dos entes no estabelecimento de uma política hídrica única, cujo elemento nodal é a bacia hidrográfica, obriga que o critério da dominialidade seja substituído por algum que leve em consideração o interesse estratégico das pessoas federativas nos cursos de água. Não sendo a bacia limitada por fronteiras políticas, mas geológicas, resta impossível o estabelecimento de uma administração fundada em critérios de geografia política.

A descentralização baseada no interesse estratégico na bacia hidrográfica permite ainda a elaboração de planos de bacia eficazes, que permitirão aos estados-membros utilizá-los como um instrumento de regulação macro-econômica, aquecendo ou desaquecendo determinado setor através de uma política de outorgas do uso da água.

Percebe-se, assim, delineado um sistema de gestão que, apesar de precisar ainda ser melhorado, pode deflagrar um processo de gestão hídrica de eficácia social bastante elevada. Destarte, a outorga pode ser utilizada de forma a pressionar os agentes poluidores a se adaptarem a um novo modelo de desenvolvimento sustentável, obrigando-os a policiar sua interação com o meio ambiente, sob pena de internalizar os custos decorrentes da poluição, cujo impacto é, na maioria das vezes, irreversível.

7. Notas

1 VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão Jurídica da Água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 24.

2 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 669.

3 GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 27.

4 De tal forma isto é institucionalizado que o próprio Direito passa a configurar uma política pública.

5 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Outorga de Direitos de Uso da Água: Aspectos Legais. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, RT, 2002, n. 26, p. 152.

6 Sobre a possibilidade de arguição de direito adquirido pelos antigos proprietários ver VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão Jurídica da Água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 91.

7 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.* p. 446.

8 Lei Estadual 4.247/03, artigo 1.º.

Sidney Rosa da Silva Junior é Mestre em Direito da Cidade e membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

9 MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 656.

10 Fala-se apenas em derivações, pois, quando da edição do Código de Águas não se vislumbra a possibilidade de outorga para fins de diluição de resíduos poluentes. Como se afirmou, a preocupação com a qualidade da água só se consolidou muito tempo depois.

11 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas*: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2003. p. 188.

12 É o que exige o artigo 7.º, incisos VIII e XIX da Lei 9.433/97.

13 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.* p. 66.

14 Bacia hidrográfica é o conjunto de terras drenadas por um rio principal e seus afluentes. GUERRA, A. T. *Dicionário Geológico-*

Geomorfológico. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1978. p. 446.

15 MACHADO, Paulo Affonso L. *Op. cit.* p. 440.

16 MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p.14.

17 VETTORATO, Gustavo. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos como instrumento estadual de política macroeconômica. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n.º 474, 28 de out. 2004, p. 14. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5803>>. Acesso em: 30 jul. 2005.

18 POMPEU, Cid Tomanik. Fundamentos jurídicos do anteprojeto de lei da cobrança pelo uso das águas do domínio do estado de São Paulo. In: THAME, Antonio Carlos de Mendes (org.). *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração, 2000, p. 46-47.

8. Referências bibliográficas

A cobrança pelo uso da água. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas*: disciplina jurídica das águas doces. Atlas: São Paulo, 2003.

_____. *Outorga de Direitos de Uso da Água: Aspectos Legais*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 26.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUERRA, A.T. *Dicionário Geológico-Geomorfológico*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1978.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDRI, Moacyr E. Medri [*et al.*]. *A Bacia do Rio Tibagi*. Londrina: M.E. Medri, 2002.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POPPER, Sir Karl R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tradução: Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.

VETTORATO, Gustavo. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos como instrumento estadual de política macroeconômica. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 474, 28 de out. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5803>>. Acesso em 30 jul. 2005.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão Jurídica da Água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

A Gestão Hídrica e sua importância no planejamento das cidades

Palavras-chave: recursos hídricos; legislação; outorga de uso; intervenção econômica.

O presente trabalho visa diagnosticar em que termos se encontra a legislação no que tange aos recursos hídricos, fazendo um breve apanhado histórico legislativo, onde se demonstra a mudança de paradigma no que tange à atuação estatal e os recursos ambientais. A pesquisa pretende, através do estudo da cobrança pelo uso de recursos hídricos, estruturar políticas eficazes de outorga. Tais políticas acabam expressando seu valor também como instrumento de intervenção dos estados federados na economia, seja no âmbito macroeconômico, seja na mera implementação do princípio do poluidor-pagador, atuando, assim, como aspecto de suma importância no planejamento das cidades.

Hydric Resources Management and its importance to cities' planning

Keywords: Hydric Resources; legislative acts; water quality.

This essay aims to diagnose the current status of water management laws through a background of legislative history in order to indicate the changes on government's interests: from the preoccupation over water quantity to the concerns about the necessity in increasing water quality. Through the analysis of utilization charges, the research tries to achieve an efficient management policy. These policies wind up also expressing its value as a state members' instrument of intervention in the economy. As the water management plays an important role in the macroeconomic aspect and in the implementation of the polluter-pays principle, it becomes a main element in the city planning theme.