

MARCO AURÉLIO GONZAGA SANTOS

**A OUTORGA DE USO E A COBRANÇA PELO USO DE
RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO MARANHÃO
E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Planejamento do
Desenvolvimento, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, da Universidade Federal do Pará.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Thomas Piter Hurtienne

Belém
2005

MARCO AURÉLIO GONZAGA SANTOS

**A OUTORGA DE USO E A COBRANÇA PELO USO DE
RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO MARANHÃO
E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Planejamento do
Desenvolvimento, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, da Universidade Federal do Pará.

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Thomas Piter Hurtienne – Orientador
Doutor em Economia

Prof. Dr. Maurílio de Abreu Monteiro
Doutor em Desenvolvimento Socioambiental

Profª Drª Nírvea Ravena
Doutora em Ciências Políticas

À memória de meu avô, *Antonio Freitas dos Santos*, pelas lições de vida de um pernambucano simples e honrado.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, pela minha vida.

Ao meu orientador, prof. Thomas Piter Hurthienne, pelo apoio, amizade, empenho, sugestões, reparos.

Aos membros da banca, prof. Dr. Maurílio de Abreu Monteiro, que contribuiu de forma substancial com suas sábias e construtivas críticas. À prof^a Dra. Nírvea Ravena, pelo apoio, indicação de livros e pelas sugestões de pesquisa.

Aos professores do UFPA/NAEA de um modo geral, e, em especial, àqueles que ministraram disciplinas no Curso de Mestrado – professores-doutores Armin Mathis, Thomas Hurthienne, Edna Castro, Francisco de Assis Costa, Fábio Carlos da Silva, Índio Campos, Lígia TL Simonian, Maurílio de Abreu Monteiro, Rosa Elizabeth Acevedo Marin, Marcos Ximenes Ponte e Tereza Ximenes.

Aos colegas de mestrado, pela oportunidade dos debates e pela inesquecível oportunidade de convívio acadêmico e de amizade.

Aos servidores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, NAEA/PDTU, da Universidade Federal do Maranhão.

Ao amigo Adalberto Franklin, pelo apoio na revisão e normalização.

A todos os professores, alunos, diretores e coordenadores da Faculdade de Imperatriz, pela oportunidade ímpar de realizar o sonho do mestrado sem a necessidade de se afastar da mais amazônica das cidades maranhenses: Imperatriz, que tem por imperador o maior rio nacional, que é o Tocantins.

Agradeço, especialmente, à minha família, pelas horas subtraídas do convívio, e a todos os que compartilharam comigo os desafios, os enormes obstáculos da Pós-Graduação *Strico Sensu* do Brasil, as alegrias de mais uma importante etapa de minha vida.

RESUMO

Este trabalho tem por objeto pesquisa ultimada no Curso de Mestrado da NAEA/PDTU da Universidade Federal do Pará acerca dos recursos hídricos no Estado do Maranhão, especialmente dos instrumentos da outorga de direito de uso e da cobrança pelo uso de água no Maranhão, nas bacias hidrográficas dos rios Mearim e Itapecuru. Busca-se, portanto, estudar as razões políticas, jurídicas, institucionais, econômicas e sociais que obstam à implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado do Maranhão. Faz-se uma análise jurídico-ambiental e multidisciplinar das relações dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável, sua relação com uso de recursos hídricos, particularmente do uso da água dos rios maranhenses. A abordagem metodológica é fulcrada nos métodos da indução, dedução, da teoria da argumentação jurídica e de abordagem multidisciplinar.

Palavras-chaves: Desenvolvimento sustentável. Água. Recursos Hídricos. Institucional. Legislação Jurídico-ambiental. Democracia participativa. Ecoeconomia.

ABSTRACT

This work has for object searches finished in the Course of Mestrado of the NAEA/PDTU of the Univesidade Federal do Pará concerning the ones of the hídricos resources in State of the Maranhão, especially of the instruments of the grant of use right and of cobrança for the water use in the Maranhão, in the hidrográficas basins of the rivers Mearim and Itapecuru. One searches, therefore, to study the reasons legal, institucional, economic and social politics, that hinder to the implementation of the State Politics of Hídricos Resources in the State of Maranhão. An juridico-ambient analysis becomes and to multidiscipline of the relations of the natural resources and the sustainable development, its relation with use of hídricos resources, particularly of the use of the water of the maranhenses rivers. The methodologic boarding is fulcrada in the methods of the induction, deduction, of the theory of the legal argument and boarding to multidiscipline.

Words-key: Sustainable development. Water. Hídricos resources. Institucional. Legal-ambient legislation. Participativa democracy. Ecoeconomia.

LISTA DE SIGLAS

ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos
ANA – Agência Nacional de Águas
ANATEL – Agência Nacional de Telefonia
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAEMA – Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão
CEEIBH – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas
CEEIG – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas do Guaíba
CEEIPEMA – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas do Paranapanema
CEEIRJ – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas do Rio Jari
CEEIJAPI – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas dos Rios Jaguari-
Piracicaba
CEEIPAR – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas do Rio Paranaíba
CEEIVASF – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco
CEERI – Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas do Rio Iguaçu
CELUSA – Centrais Elétricas de Urubupungá S.A.
CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEEIVAP – Comitê Executivo de Estudos do vale do Paraíba do Sul
CEIVAP – Comitê de Bacia do Paraíba do Sul
CHERP – Companhia Hidroelétrica de Rio Pardo
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CIBHAPP – Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Alto Paraguai Pantanal
CIBHPA – Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Piranha-Açu
CNA – Comissão Nacional de Águas
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
COSAMPA – Companhia de Saneamento do Pará
DAEE – Departamento de Águas e Enérgica Elétrica
DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio
DNAE – Departamento Nacional de Águas e Energia
DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contas as Secas
DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
ELETROBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ETA – Estação de Tratamento de Água
MMA – Ministério do Meio Ambiente
ONU – Organização das Nações Unidas
PNHR – Plano Nacional de Recursos Hídricos
SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais
SNGRH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEGIRH – Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos
RQMA – Relatório de Qualidade de Meio Ambiente
USELPA – Usina Hidroelétrica do Paranapanema S.A.
PRONI – Programa Nacional de Irrigação
PROINE – Programa de Irrigação do Nordeste
SUDHEVEA – Superintendência da Borracha
SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos
ABAS – Associação Brasileira de Águas Subterrâneas
AGEMA – Associação dos Geólogos do Maranhão
AMAVIDA – Associação Maranhense para a Conservação da Natureza
FUNJOSA – Fundação Joaquim Simões dos Santos
SEMATUR – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Turismo
PERH – Política Estadual de Recursos Hídricos

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Lei N° 9.433, de 8 de janeiro de 1997.....	173
Anexo B – Lei N° 8.149, de 23 de junho de 2004	186
Anexo C – Lei N° 7.052, de 22 de dezembro de 1997	200

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivos, hipóteses e metodologia	15
2	GESTÃO E COBRANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO MUNDO	23
3	OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS	28
3.1	Histórico do marco regulatório dos recursos hídricos no Brasil	32
3.2	Marco institucional dos recursos hídricos no Brasil	34
3.3	O Marco regulatório do Código de Águas	40
3.4	Do marco regulatório da água no Brasil pós Código de Águas	45
3.5	Do marco regulatório na Constituição Federal, na Lei das Águas até a criação da Agência Nacional de Águas	52
3.6	As dimensões ética e econômica do homem com a natureza	59
3.7	A água como direito fundamental à vida	62
3.8	A cobrança da água como instrumento de política macroeconômica	67
4	OS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL	74
5	OS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO MARANHÃO	76
5.1	Aspectos gerais acerca dos recursos hídricos superficiais no Maranhão	76
5.2	Caracterização dos recursos hídricos do Maranhão	79
5.2.1	Bacia hidrográfica do rio Itapecuru	80
5.2.2	Bacia hidrográfica do rio Mearim	81
6	DOS RECURSOS HÍDRICOS SUBTERRÂNEOS	89
7	SITUAÇÃO ATUAL DOS RECURSOS HÍDRICOS NO MARANHÃO	90
8	OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO MARANHÃO	91
8.1	Marco Jurídico da outorga no âmbito federal	91
8.2	Marco Jurídico da outorga do direito de uso de recursos hídricos no âmbito do Estado do Maranhão	97

9	COBRANÇA DE RECURSOS HÍDRICOS NO MARANHÃO	115
9.1	Marcos Referenciais para gestão ambiental	115
9.2	Modelos de gerenciamento de Recursos Hídricos	117
9.2.1	modelo burocrático	117
9.2.2	modelo econômico-financeiro	118
9.2.3	modelo sistêmico de integração participativa	120
9.3	Modelo de gestão das Leis maranhenses nº 8.149/2004 e Lei nº 7.052/97	121
9.4	Do instrumento da Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Maranhão de acordo com o modelo neoburocrático da Lei n.º 8.149/04	131
9.4.1	Marco jurídico da cobrança de recursos hídricos no Maranhão	137
9.4.2	Dimensão política e de participação popular na gestão dos recursos hídricos no Maranhão	144
9.4.3	O arranjo institucional para gestão de recursos hídricos no Maranhão	149
9.5	O fundamento filosófico-ideológico do instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos	151
10	CONCLUSÃO	158
	REFERÊNCIAS	161
	ANEXOS	172

1 INTRODUÇÃO

Dos estados nordestinos, o que menos se identifica com a característica indelével da Região Nordeste é precisamente o Maranhão. Este estado é detentor de significativa rede hidrográfica, com não menos uma dezena de bacias perenes. O território maranhense tem parte úmida no chamado Portal da Amazônia e outra semi-árida nas regiões central e norte do Estado. Pode-se especificar as seguintes bacias hidrográficas maranhenses: Tocantins, Parnaíba, Itapecuru, Mearim, Gurupi, Turiaçu, Maracaçumé-Tormaí, Uru-Pericumã, Munim e pequenas bacias do Norte.

Nesse contexto de recursos hídricos no Maranhão proceder-se-á a uma análise jurídico-ambiental, política e institucional da outorga de uso e a cobrança pelo uso de recursos hídricos neste estado nordestino que se encontra numa área de transição entre o Nordeste brasileiro semi-árido e a Amazônia úmida.

A análise da outorga e cobrança dos recursos hídricos maranhenses será realizada sob a ótica dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos aqui enfocada é aquela destinada aos usuários da água bruta, localizada nos corpos de água dos rios, lagos e aquíferos. Seja captando água, desviando ou barrando cursos de água. Trata-se, portanto, da análise dos usuários e não dos consumidores comuns, consistentes estes últimos em toda e qualquer pessoa com abastecimento público de água potável. A análise volta-se para a captação, não tendo como foco se água captada sofre processo de pré-tratamento, recirculação e descarte de efluentes.

Com efeito, duas principais relações podem ocorrer em se tratando de recursos hídricos. A mais conhecida é uma autêntica relação de consumo firmado entre o consumidor de água tratada e as concessionárias de serviço público. Esta relação é regulada pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90). As partes figurantes dessa relação jurídico são a companhia de água e saneamento que fornece água e serviços de esgotos de um lado, e o consumidor, de outro.

A outra relação de natureza é a de direito público. E ocorre entre o proprietário dos recursos hídricos, no caso do Brasil, a União e os Estados, e os usuários de água. Esta relação jurídica está firmada entre o Poder Público de um lado e os usuários de outro, como, por exemplo, indústrias, agronegócio, consumo de água para recreação, companhias de abastecimento público etc. Este trabalho tem por enfoque este último liame.

A água, como se sabe, presta-se a usos múltiplos: como insumo de processo produtivo, para o resfriamento de produtos e máquinas ou simplesmente para fins sanitários e, por isso mesmo, esses aspectos não têm focos essenciais neste trabalho. A perspectiva da pesquisa é a fase inicial da captação da água: a outorga do uso e a cobrança pela captação.

A distinção feita acima, ou seja, que a água enfocada aqui é aquela destinada aos usuários de água bruta, inclui a captação da rede pública nos corpos hídricos maranhenses. Apenas não leva em conta a relação entre a rede pública e o consumidor.

Enfim, leva em consideração a água captada pela rede pública nos corpos hídricos e a água captada diretamente nos corpos hídricos pelos usuários, com especial enfoque a do setor produtivo.

A perspectiva da análise tem enfoque multidisciplinar: jurídico, ambiental, político e institucional dos chamados direitos de terceira geração, dentre os quais se insere o direito ao meio ambiente equilibrado, de que é corolário fundamental o direito ao uso dos recursos hídricos, o que, de resto, está diretamente ligado ao próprio conceito de desenvolvimento sustentado.

O desenvolvimento econômico torna-se de viabilidade difícilíssima em situação de estresse hídrico em qualquer região do país. Em alguns estados nordestinos o estresse hídrico e a escassez crônica têm contribuído de forma crucial para o atraso dessa região e as assimetrias em termos de desenvolvimento em comparação com as demais regiões do país, sobretudo com o Sul e o Sudeste.

A outra perspectiva deste trabalho é que a gestão dos recursos hídricos deve se dar com profundo viés de democracia participativa. No cenário mundial, o elevado crescimento econômico da China ou da Coreia do Sul, na Ásia, demonstra que uma gestão autoritária dos recursos hídricos

é igual à degradação ambiental. É indispensável que na gestão dos recursos hídricos maranhenses seja assegurada a participação das comunidades interessadas e ligadas direta e indiretamente aos recursos hídricos.

Assim, a temática em seus contornos gerais seria suficiente para justificar o objeto da investigação ora empreendida. Todavia, a temática dos recursos hídricos comporta análises dos mais variados matizes, de tal sorte que é necessário delimitar o tema ante sua amplitude e complexidade.

Nesse sentido, a presente investigação incursiona sobre dois instrumentos sensíveis da política nacional (e de resto internacional) de recursos hídricos: a outorga de uso e a conseqüente cobrança de acordo com a Lei n.º 9.433/97, que, dentre outras inovações profundas, instituiu a cobrança pelo uso da água e atribuiu positivamente valor econômico à água, alterando significativamente o regime de domínio da água no ordenamento jurídico brasileiro.

Busca-se, pois, promover uma análise jurídico-ambiental acerca da outorga de uso e cobrança dos recursos hídricos no Estado do Maranhão.

Dispõe a Lei de Recursos Hídricos que a cobrança pelo uso da água tem alguns objetivos pedagógicos, dentre os quais se destacam aqueles ligados a dar ao usuário uma indicação do real valor da água e incentivar a racionalização do seu uso.

Não obstante, como a experiência nos países desenvolvidos, principalmente, tem mostrado que “a parte mais sensível do corpo humano é o bolso”, uma das recomendações do Banco Mundial (BM) e da Organização das Nações Unidas (ONU), para reduzir o desperdício e a degradação da qualidade da gota d’água disponível, em níveis nunca imaginados, é considerá-la como um recurso natural de valor econômico, ou seja, uma mercadoria com preço de mercado, como estabelece, aliás, o terceiro princípio da Lei Federal n.º 9.433/97 (REBOUÇAS; BRAGA; TUNDISI, 2002). Neste sentido, é recorrente a abordagem empreendida por diversos organismos internacionais e também pelas grandes corporações.

Parece ser irrefutável a eficácia dos instrumentos de outorga e cobrança na luta contra a crise da água, pois, entre outros fatores, o custo zero dos serviços de recursos naturais conduz o sistema de mercado à hiperexploração do meio ambiente (VIEGAS, 2005).

Destarte, uma análise da outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos é alvissareira e justifica a delimitação do marco de investigação sob análise territorial do Estado do Maranhão, sem, todavia, desconsiderar-se os aspectos que envolvam a União Federal e os demais Estados-membros.

1.1 Objetivos, hipóteses e metodologia

O Sistema de Recursos Hídricos Brasileiro é complexo e a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água, quer seja por derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou mesmo extração de água de aquífero subterrâneo, ou ainda, pelo lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, mostram-se como as questões centrais.

Para tal objetivo ser concretizado, realizar-se-á análise, separadamente, da dimensão jurídico-ecológica do meio ambiente, perpassando um caminho de valoração normativa estatal de aspectos éticos, econômicos, sociais, institucional e políticos de utilização da água.

O bem ecológico, desde os primórdios do homem, sempre sofreu influência do fenômeno econômico. Tal interação pode ser bem caracterizada pela origem comum da etimologia das ciências “econômica” e “ecológica”.

Não há dúvidas de que os direitos de terceira geração, também denominados de “novos direitos”, estão vinculados ao fenômeno econômico. No âmbito dos direitos de terceira geração, em especial na proteção ambiental e no desenvolvimento, a relação da economia com o meio ambiente mostra-se cada vez mais acentuada.

É necessário fazer abordagem sobre o conceito de direito de terceira geração. No Brasil o constitucionalista Paulo Bonavides foi quem trouxe do além-mar essas dimensões.

O professor cearense diz que os direitos de primeira geração são os direitos das liberdades individuais oponíveis ao Estado, remontam ao lema revolucionário do século XVIII até sua gradativa institucionalização em: liberdade, igualdade e fraternidade (BONAVIDES, 2004).

Os direitos fundamentais de segunda geração institucionalizados no século XX são os chamados direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades. Sua formulação especulativa filosófica e política são as Declarações solenes das Constituições marxistas e também de maneira clássica no constitucionalismo social-democrata (a de Weimar, sobretudo), dominaram por inteiro as Constituições do pós-guerra (BONAVIDES, 2004).

Na segunda metade do século XX a consciência de que o mundo estava partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ficou mais evidente. Nessa época e ocasião surgiram os chamados direito de terceira dimensão:

Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação com valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

A teoria, com Vasak e outros, já identificou cinco direitos da fraternidade, ou seja, da terceira geração: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

O direito ao desenvolvimento foi o tema de uma aula de E. Mbaya inaugurando os Cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em 1972. Em 1977 a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, apoiada na contribuição daquele professor universitário, formalizou mediante resolução, o reconhecimento do sobredito direito. Durante a 3.^a reunião daquela Comissão em 1980, foi ele incluído na Resolução final do órgão.

O direito ao desenvolvimento diz respeito tanto a Estado como a indivíduos,

segundo assevera o próprio Mbaya, o qual acrescenta que relativamente a indivíduos ele se traduz numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada. (BONAVIDES, 2004, p. 569-570)

O direito ao meio ambiente saudável e o direito ao desenvolvimento, como se ver, são direitos fundamentais de terceira geração, positivado nas constituições e nos tratados internacionais. Apresentam características próprias dos chamados direitos de solidariedade. Na decantação de suas características básicas, observa-se, ontologicamente pela noção de ecossistema, uma maior preocupação com os outros entes componentes do sistema do que a ciência econômica procura valorar ao considerar o meio ambiente como um mero fator de produção.

É recorrente em setores da economia a idéia de que os recursos naturais, dentre os quais os recursos hídricos, existem como valor instrumental cujo destinatário natural e último é o homem. É a chamada visão antropocêntrica, a qual contemporaneamente se contrapõe à visão ecocêntrica, que considera relevante todas as coisas animadas e inanimadas do meio ambiente.

A discussão desloca-se também para o plano filosófico e metódico das pré-compreensões do que se denomina atualíssimamente de *Estado Constitucional Ecológico*, que privilegia novas formas de participação política condensadas na expressão *democracia sustentada*, adquirindo centralidade retórica e discursiva os temas das visões antropocêntricas, ecocêntricas ou economicocêntricas do ambiente (CANOTILHO, 2003).

Merece registro o fato de que mesmo no campo da teoria econômica há quem entenda que a “economia do bem-estar pode ser substancialmente enriquecida atentando-se mais para a ética, e que o estudo da ética também pode beneficiar-se de um contato mais estreito com a economia” (SEN, 2004, p. 105). No campo jurídico-ambiental, então, a ética perpassa todo o discurso da teoria da argumentação jurídica, toda a ação política e institucional.

Decerto, como assinala Paulo Affonso Leme Machado (2002), o valor de uso dos recursos hídricos não pode ser somente econômico e inserir-se no quadro do mercantilismo dos recursos, mas deve ser dotado de um valor ético. Se a dimensão econômica desses recursos reflete sua

raridade, certos limites devem ser impostos para que cada um, razoavelmente, tenha direito ao acesso, em quantidade e qualidade, à água e ao ar saudáveis.

Essa discussão em torno da pré-compreensão aproxima-se, algumas vezes, da chamada *deep ecology* (ecologia profunda), colocando-se a questão de saber se é ou não necessária uma radical mudança de paradigmas quanto à titularidade de direitos, falando-se de direitos (fundamentais?) específicos de animais e de plantas. Noutros casos, a problematização jurídico-constitucional anda associada a questões da chamada sociedade de risco (CANOTILHO, 2003).

Dito de outro modo, as dimensões do fenômeno ambiental no Estado Constitucional Ecológico, fundado numa democracia participativa, deve ser analisado pelas questões agitadas na doutrina e jurisprudência jus-ambientalistas, sob a perspectiva do direito ao desenvolvimento sustentável¹ homogêneo e heterogêneo, das visões antropocêntrica, ecocêntrica e economicocêntrica, ou seja, a análise dos recursos hídricos não apenas numa visão monotemática, utilitarista, mas, sim, para um entendimento multitemático, sobretudo jurídico-ambiental, ético, político e institucional.

Nesse sentido, a ética ambiental ecocêntrica (FARIAS, 2004) procura corrigir as deficiências da ética antropocêntrica permitindo-se que se atribua valores para criaturas não-humanas.

O fato indelével é que tanto as ideologias liberais como as socialistas não souberam lidar com as tensões existentes entre o desenvolvimento econômico e industrial e o meio ambiente.

Com efeito, essencialmente, a crise ambiental nada mais é do que um esgotamento dos modelos clássicos de desenvolvimento econômico e industrial, os quais, em regra, de um lado, o modelo capitalista perdera-se em considerações puramente econômicas, ficando no individualismo e no mercantilismo, numa visão antropocêntrica.

¹ A Constituição Federal de 1988 alude expressamente ao desenvolvimento sustentável em vários dispositivos, como, por exemplo, no art. 3.º, inciso II, no art. 21, inciso IX, segundo o qual, “compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; cuidando da Ordem Econômica no Título VII, Capítulo I, preconiza no § 1.º do art. 174 que, “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

A economia planificada, por outro lado, mostrou-se até mais agressiva do que a capitalista, pois apostou mais na “economia suja”² e não sofreu as respostas diretas dos interessados, pela falta de um contexto de liberdade.

O *Welfare State* (estado do bem-estar social) tinha por meta as políticas de pleno emprego e de maximização dos fatores da produção e, por isso mesmo, as questões relativas ao meio ambiente e a melhor qualidade de vida foram tangenciadas, no mínimo.

A proposta atual é a do chamado desenvolvimento sustentável, um modelo em que se provê as necessidades da geração atual sem comprometer a habilidade de que as futuras gerações possam prover as suas (SALATI; LEMOS; SALATI, 2002).

Assim, o fenômeno ambiental, de um modo geral, e os dos recursos hídricos, de maneira especial, trabalham atualmente com a proposta do desenvolvimento durável,³ sustentável, ecodesenvolvimentista, ou seja, procura satisfazer as necessidades do presente sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas.

Nesse sentido, a presente pesquisa objetiva, à luz da teoria da argumentação jurídica, realizar uma análise crítica da outorga de uso e da cobrança de recursos hídricos como instrumentos de políticas do desenvolvimento sustentável do Estado do Maranhão, especialmente as águas estaduais maranhenses superficiais e subterrâneas, perpassando seus contornos jurídicos, ambientais, políticos, éticos, econômicos e institucionais.

As águas recebem classificação comum: superficiais, subterrâneas e pluviais. Águas superficiais são as que se mostram na superfície da terra, como os rios, córregos, ribeirões, lagos e lagoas. Podem ser fluentes, que correm, fluem, em fluxo natural ou artificial (canal construído pelo Estado, por exemplo), ou emergentes, que brotam da terra, como olhos d’água, ou depósitos, que se juntam em alguma escavação, como açudes (SILVA, 2005).

² Esse modelo ainda é adotado por países em desenvolvimento como, por exemplo, a China.

³ O termo desenvolvimento sustentável surgiu em 1980 e foi consagrado em 1987 no relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente – CNMA, que o considerou como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações futuras. É aquele que atende as necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.

Águas subterrâneas são aquelas que se localizam a certa profundidade do solo, tais como os lençóis freáticos. Essas águas, como as superficiais, são de domínio dos Estados-membros, não cabendo qualquer discussão sobre sua propriedade, à vista da propriedade dos terrenos em que se localizam. Mas podem ser apropriadas para uso doméstico e para dessedentar animais e outros usos, observadas as normas e diretrizes da Lei 9.433/97, que dispõe sobre a política nacional de recursos hídricos (SILVA, 2005).

Cabe ainda mencionar as águas pluviais, embora não sejam objeto desta pesquisa. A Constituição nada diz a respeito delas. Consideram-se tais as que procedem imediatamente das chuvas. Parecem, pois, válidas as prescrições do Código de Água sobre elas (arts. 102-108) (SILVA, 2005).

Esta dissertação tem por hipótese central a tese de que os óbices, problemas, estorvos, relativos a elaboração e, principalmente, a implementação da política de recursos hídricos do Maranhão, particularmente no que toca ao gerenciamento da outorga de uso e a efetivação da cobrança pelo uso da água, devem-se fundamentalmente a questões jurídica, política e institucionais e menos a problemas técnicos, de estudos de engenharia, zoologia, dentre outros.

Embora não se pretenda minimizar a importância dessas abordagens, compreende-se que não é por falta de estudos de engenharia ou de uma burocracia expertise em problemas técnicos que não se implementa a política de recursos hídricos no Maranhão, mas, sim, por questões políticas, jurídicas, econômicas e sociais.

A outra hipótese é que os setores econômicos que mais usam os recursos hídricos maranhenses conseguiram, através de suas representações políticas no Poder Legislativo estadual, influir na aprovação da Lei das Águas maranhense, especialmente nos instrumentos de outorga de uso e da cobrança pelo uso de recursos hídricos, no sentido de que, sem se afastar da arena ambiental, o marco jurídico estadual maranhense torna-se complexo, centralizado, não auto-aplicável, enfim, tornando difícil a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Maranhão, após a aprovação da Lei n.º 8.149, de 15 de junho de 2004.

Uma terceira hipótese complementar é que a não implementação da política de recursos hídricos no Maranhão em geral, e da outorga e da cobrança em particular, decorre de um misto da cultura da abundância e do desperdício de água no estado, do caótico atraso político, institucional, econômico e social do Maranhão.

Uma quarta hipótese é que a lei maranhense tem um vício de concepção. Centraliza o processo decisório de outorga e aborta quase todos os mecanismos institucionais democráticos inaugurados pela Lei Federal n.º 9.433/1997, na medida em que torna o gerenciamento dos recursos hídricos centralizados e burocráticos.

Contraditoriamente, a lei maranhense centraliza a gestão dos recursos na Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, abortando o modelo institucional descentralizado desenhado pela Lei Federal n.º 9.433/97. E para dar uma satisfação social à opinião pública, estabelece pesadas sanções pecuniárias, as quais são apresentadas num discurso jurídico prático mas de eficácia jurídica e social muito difícil.

De sobra, a lei maranhense está praticamente toda a depender de regulamentação, o que remete a questão a todos os vieses políticos e institucionais do Estado.

Enfim, cuida-se de uma norma jurídica de eficácia limitada, para fazer uso de uma expressão do constitucionalista José Afonso da Silva (2003).

Para se chegar aos objetivos deste trabalho trilhou-se pelos seguintes passos metodológicos:

a) Foi realizado levantamento bibliográfico sobre o problema da outorga de uso e cobrança pelo uso de recursos hídricos nos níveis internacional, nacional e preponderantemente estadual.

b) Foi realizado levantamento dos dados sobre os recursos hídricos no Maranhão junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, no Zoneamento Geoambiental do Estado do Maranhão, feito pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; coordenação da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e num diagnóstico dos principais problemas ambientais do Maranhão, feito pela SEMATUR.

c) Caracterização dos recursos hídricos no Estado do Maranhão, especialmente de suas principais bacias hidrográficas.

d) Análise crítica a partir da teoria da argumentação jurídica, com justificação interna e externa, inclusive com argumentação empírica da outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos estabelecidos na Lei estadual n.º 8.149, de 5 de junho de 2004.

e) O tema pesquisado envolve estudos interdisciplinares e, por isso mesmo, faz-se uso de uma metodologia interdisciplinar,⁴ sem prejuízo dos métodos de que faz uso o Direito, sobretudo o indutivo e dedutivo com uma perspectiva do discurso jurídico prático geral;

f) Foram utilizadas fontes documentais indiretas secundárias, ou seja, livros, revistas, jornais, artigos científicos e vasta documentação oficial (leis, decretos, resoluções, instruções, portarias etc.).

⁴ Nos últimos anos a interdisciplinaridade vem adquirindo relevância metodológica nas instituições regionais, pois, cada vez mais, as áreas de conhecimento descobrem fronteiras disciplinares e buscam elaborar modelos bastante didáticos para dar conta de objetos de estudo que apresentam graus de complexidade elevados. *Águas, sociedades e culturas: um desses objetos ainda representa um desafio social e político contemporâneo* (ACEVEDO MARIN, 2003).

2 GESTÃO E COBRANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO MUNDO

As guerras verificadas desde os tempos primitivos da humanidade geralmente ocorrem pelo direito da existência. Porém, sem água não há como fazer guerra nem produzir alimentos para combater a fome. A divisão da descarga média de longo período dos nossos rios, a maior do mundo — $183.000 \text{ m}^3/\text{s}$, ou $5.764 \text{ km}^3/\text{ano}$ — pela população nacional (segundo dados do IBGE de 2000), indica que o cidadão brasileiro, em geral, tem da ordem de $34.000 \text{ m}^3/\text{ano}$ *per capita* de água doce nos seus rios para usar.⁵ Isto coloca o brasileiro na classe dos povos ricos de água doce no mundo. Vale destacar que a oferta de menos de $1.000 \text{ m}^3/\text{ano}$ *per capita* nas regiões áridas relativamente desenvolvidas do mundo representa o “*stress hídrico*”.⁵

O que ocorre no Brasil é que a despeito de tão rico de água assim, a distribuição dos recursos é assimétrica. Perto de 80% das descargas anuais dos nossos rios ocorrem nas regiões hidrográficas dos rios Amazonas e Tocantins, onde se tem a mais baixa densidade demográfica do país. Fica difícil explicar ao mundo de água escassa que, até nas cidades mais importantes da região amazônica, tais como Manaus e Belém, quase metade das populações que aí vivem estejam sujeita aos mesmos problemas de saneamento básico que ocorrem nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, dentre outras.⁶

O fato é que na maior parte do mundo as pessoas estão exigindo cada vez mais água e o desenvolvimento de novos sistemas de abastecimento estão se tornando cada vez mais caros (FERNANDES, 2005).

Em percuciente tese de doutorado, Lindemberg Lima Fernandes⁷ assevera que a metodologia de cobrança pelo uso da água é importante caminho para melhorar e conservar os recursos hídricos.

⁵ Agência Nacional de Águas (ANA). *A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Edição comemorativa do Dia Mundial da Água. Brasília, 2002. 64 p.

⁶ Rebouças, A. C. “Águas subterrâneas”, cap. 4. p. 119-151, in Rebouças, A. C., Braga, B. & Tundisi, J.G. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*, 703 p. 2ª edição revisada e ampliada, São Paulo, 2002b.

⁷ FERNANDES, Lindemberg Lima. *A sustentabilidade do sistema de abastecimento de água potável em Belém*. 2005. 251f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Sócio-Ambiental – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém).

Nos sistemas de cobrança mundiais se incluem os preços fixos e variáveis. Os preços fixos variam amplamente entre os países na medida de sua capacidade hídrica e dos objetivos colimados pela cobrança. Por exemplo, as cobranças para uso industrial variam em função da taxa de poluição (FERNANDES, 2005).

No que concerne ao abastecimento urbano e ao uso da água na agricultura, a regra é critério contábil do custo médio⁸ ao revés do custo marginal⁹ para cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

A partir de um estudo feito por Antônio Eduardo Leão Lanna (2002) e Lindemberg Lima Fernandes (2005) será apresentada sucinta abordagem da situação da cobrança de recursos hídricos em alguns países.

No direito comparado, o modelo francês adotado com especificidades pela Lei n.º 9.433/97 constitui especial paradigma, de tal sorte que a experiência européia foi aproveitada legislativamente no arcabouço do modelo brasileiro em processo de implementação.

O sistema europeu, implantado pioneiramente na França, desde o início, envolve dois tipos principais de cobrança pelo uso da água bruta: aquela relativa aos aspectos quantitativos, ou “cobrança-recursos-hídricos” e a cobrança pelos aspectos qualitativos, que os franceses intitulam de “cobrança-poluição”.

Os elementos da cobrança, tanto dos recursos hídricos como da poluição, compõem-se de três partes, a saber: a) conjunto de parâmetros que constituem a base de cálculo; b) o valor unitário; e, c) coeficientes multiplicadores definidos a partir da análise das peculiaridades de cada bacia, comitê ou agência, ou seja, a partir da unidade hidrográfica respectiva.

A base de cálculo francesa incide fundamentalmente sobre o volume de captação e o valor do consumo. Os coeficientes multiplicadores no sistema francês são os elementos de grande peso

⁸ Custo médio é o custo que resulta do cálculo da média entre seus elementos componentes. O custo médio de uma produção que ficou em Cr\$ 2.000 produzindo 2.000 unidades é de Cr\$ 1; pode ser que 100 unidades, por exemplo, as 100 primeiras, como é verdade, tenham custado *Mais*, porém a *Média* dos valores produziu um custo que a produção aumenta, isto com relação à unidades (SÁ, 1995).

⁹ Custo marginal do capital é o custo de uma unidade adicional de uma determinada mercadoria ou produto, o custo marginal do capital é o custo de obtenção de fundos adicionais, o que geralmente equivale às taxas de juros vigentes no mercado para tal tipo de operação (SANDRONI, 2002).

no cálculo da cobrança final que têm se generalizado e se sofisticado a cada elaboração dos programas quinquenais de intervenção.

Os coeficientes somatórios, na realidade, são mecanismos técnicos que servem para majorar o valor final da cobrança pela captação ou pela poluição.

O certo é que os franceses, numa perspectiva pragmática, acabaram sendo pioneiros na cobrança dos recursos hídricos, tanto no que diz respeito à captação de água como no que pertine à poluição.

Na cobrança pelo uso dos recursos hídricos no sistema francês pode-se destacar as seguintes espécies: cobrança de recursos hídricos sobre a captação, consumo, usuários domésticos, por atividades econômicas poluidoras, pela criação de animais, ou seja, o arranjo francês de comitês de bacia e agências de água evoluiu sensivelmente em seus aspectos organizacionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros.

O sistema de cobrança pelo uso da água bruta na Holanda foi implantado em duas etapas. Os aspectos qualitativos formam os primeiros a serem cobrados no âmbito da regulamentação da Lei relativa ao controle da poluição das águas, promulgada em 1969. Somente em 1989 os aspectos quantitativos dos recursos hídricos passaram a ser igualmente cobrados.

O objetivo principal da cobrança no modelo holandês é pura e simplesmente a geração de receita, no que difere evidentemente do sistema francês que, além desta finalidade, pretende racionalizar o uso dos recursos hídricos.

Pode-se dizer que o sistema holandês é complexo, pois envolve várias organizações de diferentes perfis e idades em diferentes níveis de governo, central, provincial e hidrográfico regional. Mesmo assim, o sistema funciona a contento e a Holanda tem uma gestão das mais complexas e completas na Europa.

O foco do sistema alemão, por outro lado, é no combate à poluição, ou seja, o instrumento econômico da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é dirigido ao controle da poluição.

A experiência da aplicação de instrumentos econômicos como meio de compensar as “insuficiências” dos tradicionais instrumentos de comando-e-controle é apontada como um sucesso na Alemanha, o que pode ser remido nos seguintes pontos:

a) Estímulo à redução dos níveis de poluição e à revisão dos limites de lançamentos prescritos no licenciamento ambiental; entre 1980 e 1989, os investimentos próprios do setor industrial em medidas despoluidoras cresceram quase 50%, passando de 2,2 a 3 milhões de dólares anuais.

b) Estímulo à revisão das necessidades reais de água em relação ao volume outorgado ou até mesmo à devolução de direitos de uso não utilizados.

c) Indução ao respeito efetivo das disposições prescritas na outorga de direitos de uso e no licenciamento ambiental e fortalecimento da posição do órgão gestor em casos conflituosos.

d) Auxílio financeiro aos ministérios de meio ambiente dos *Länder* (equivalente às secretarias estaduais de meio ambiente no Brasil) para as despesas decorrentes de gestão e controle das águas e capacitação técnica e para uma série de investimentos na área de águas.

e) Intensificação da comunicação e relação entre os órgãos gestores e os usuários-pagadores.

As práticas alemãs de cobrança pelo uso da água têm igualmente evidenciado alguns limites. Um deles concerne às indústrias conectadas à rede de esgoto que não têm reagido favoravelmente aos estímulos de aplicação da cobrança associada ao licenciador ambiental tal como as indústrias não conectadas; nesse caso, o usuário-pagador é o operador da ETE – quase sempre um serviço (inter)municipal de água e esgoto – que geralmente reluta em repassar a essas indústrias a sua parte devida na cobrança.

“O sistema alemão é baseado em uma fórmula que considera as unidades de poluição lançadas, o volume e a concentração de efluentes previstos para o ano seguinte, e os valores negociados dentro dos limites permissíveis da Lei de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (LANNA, 2002, p. 553).

Enfim, alguns estudos evidenciam os limites estruturais do sistema alemão de cobrança

por não ter sido capaz de considerar nenhum tipo de impacto no corpo hídrico e no sistema ambiental de influência.

Desse ponto de vista, os sistemas holandês e francês são aparentemente menos rígidos por serem baseados na quantidade de água utilizada e na quantidade de poluição lançada nos corpos d'água. O sistema francês adota ainda uma série de coeficientes visando a considerar algumas fragilidades ambientais ou interesses estratégicos de gestão no interior de uma bacia hidrográfica.

No sistema francês, sensível é a questão relativa a participação da sociedade civil, pois os comitês de bacia são compostos de representantes das regiões e das coletividades locais, de representantes dos usuários e pessoas competentes e de representantes designados pelos Estado entre os meios sócio-profissionais (MACHADO, 2002). O que, diga-se de passagem, foi contemplado pela Lei brasileira n.º 9.433/1997.

A cobrança por poluição na França iniciou-se com a matéria-orgânica e sólidos em suspensão, posteriormente a salinidade e toxidade, em 1973 e 1974, respectivamente, o nitrogênio e fósforo presente nos esgotos, em 1982; hidrocarbonetos e outros inorgânicos, em 1992 (FERNANDES, 2005).

Na Inglaterra e País de Gales o sistema de cobrança pela retirada foi introduzido em 1969. Com o Water Act de 1989 ele passou a ser gerenciado pela National Rivers Authority (NRA), incorporada, em 1996, à Environmental Agency (EA). Apesar de alguma penalidade achar-se implícita, o mecanismo de cobrança inglês – baseado apenas nos custos administrativos da EA – não estimula a eficiência econômica por subestimar o valor da água, permitindo que os preços se encontrem abaixo do custo marginal de longo prazo (LANNA, 2002).

3 OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Os recursos hídricos superficiais e subterrâneos podem ser entendidos como um bem de todos, onde seu uso não está atrelado a nenhuma norma ou precise de permissão para tal. Assim como a da chuva, a água do riacho e da cacimba não precisam de autorização de pessoa física ou jurídica para sua captação e utilização, numa perspectiva antropocêntrica.

A Lei n.º 9.433/97 condicionou o uso das águas (art. 20, *caput*) à outorga. O uso das águas em pequena quantidade é gratuito. Não pode ser objeto de cobrança e muito menos de outorga.

Seguiram-se as diretrizes constitucionais reconhecendo uma das facetas do direito à vida. A *Agenda 21* também segue a mesma direção ao preceituar que, ao desenvolver e usar os recursos hídricos, deve-se dar prioridade à satisfação das necessidades básicas e à proteção dos ecossistemas. O uso gratuito é para a água de beber e para o uso na alimentação e na higiene pessoal (MACHADO, 2002).

Acrescente-se, conforme a Portaria 1.469, de 29.12.2000, do Ministério da Saúde, que potável é toda água destinada ao consumo humano cujos parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radioativos atendam ao padrão de portabilidade e não oferece riscos à saúde (art. 4, I). Água potável, portanto, é aquela segura e palatável para o consumo humano.

Como já se disse, o que interessa aqui são os usuários da água bruta destinada aos consumidores comerciais, industriais e de agricultura ou mesmo as companhias de abastecimento público. E é nesse debate que entra um dos mais poderosos instrumentos de gestão de recursos hídricos: a outorga do direito de uso dos recursos hídricos.

O direito brasileiro sempre classificou os recursos hídricos dos rios como bem de uso comum do povo. O Código de Águas, Decreto 24.643, de 10.7.1934, porém, ampliou a dominialidade pública das águas.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 20, inciso I, diz que são bens da União os lagos,

rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Trata, neste particular, a água como bem de domínio da União.

No art. 26, a Carta Magna diz pertencer aos estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

A partir do marco constitucional, as águas passariam a ser de domínio da União e dos estados. Aos municípios, a nova ordem constitucional nada assegurou em termos de dominialidade de recursos hídricos. Não foram contemplados nem mesmo por compensação financeira.

A água é um dos elementos essenciais do meio ambiente. O art. 225 da Constituição Federal diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, ou seja, do ponto de vista constitucional os recursos hídricos são de uso comum do povo.

A dominialidade pública da água, que pela Carta Magna supostamente pertenceria à União e aos estados federados, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietários das águas. Torna-os apenas gestores desse bem de uso comum do povo e não bem dominial. Bem dominial é aquele que integra o patrimônio privado do Poder Público, o que não é o caso das águas.

A esse respeito, merece acolhida a doutrina de Paulo Affonso Leme Machado

A dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público Federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos. Como acentua o administrativista italiano Massimo Severo Giannini 'o ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem o poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo.

Salientamos as conseqüências da conceituação das — da água como 'bem de uso comum do povo': o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização (ou qualquer tipo de outorga) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público.

A presença do Poder Público no setor hídrico tem que traduzir um eficiente resultado na política de conservar e recuperar as águas. Nesse sentido o art. 11 da Lei 9.433/97, que diz: “O regime de outorga de direito de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. O Poder Público não pode agir como um “testa-de-ferro” de interesses de grupos para excluir. Seria um aberrante contrasenso a dominialidade pública “aparente” das águas, para privatizá-las, através de concessões e autorizações injustificadas do Governo Federal e dos Governos Estaduais, servindo de lucro a minorias. (MACHADO, 2003, P. 423)

O legislador brasileiro fez uso das palavras com precisão jurídica elogiável, na medida em que considerou todas as águas de domínio público, no sentido de uso comum do povo.

O professor francês Michel Prieur critica o sistema legal francês, dizendo que, infelizmente, por ter faltado a ousadia de nacionalizar a água, como patrimônio coletivo, os múltiplos regimes jurídicos subsistem em sua complexidade e em sua imbricação, ainda que tenha sido elaborada a Lei das Águas, de 3 de janeiro de 1992 (MACHADO, 2003).

José Afonso da Silva (2002), cuidando do domínio das águas, diz que a água é um bem insuscetível de apropriação privada por ser indispensável à vida, ainda que na legislação e na doutrina se fale, freqüentemente, em águas de domínio particular e águas de domínio público. Toda água, em verdade, é um bem de uso comum de todos, de tal sorte que ninguém pode impedir que um sedento sorva a água tida como de domínio particular.

José Afonso da Silva, em trabalho mais recente (2005), cita que os recursos hídricos estão implícitos ao meio ambiente, não estando, por conseguinte, diretamente na arena ambiental. O ilustre professor cita, por exemplo, quando o art. 21, XIX, da Constituição Federal, confere competência à União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e para definir critérios de outorga de direito de seu uso, está mencionando um dos recursos ambientais e está estatuindo sobre um instrumento da maior importância para o controle de qualidade das águas.

A professora Nírvia Ravena (2005), em trabalho científico, com perspectiva mais política e

institucional, manifesta-se no sentido de que o tema dos recursos hídricos saiu do setor elétrico para a arena ambiental, alvitando, todavia, que após a criação da Agência Nacional de Água tenha havido retumbante retrocesso.

A transferência da regulação da água de um contexto majoritariamente dominado pelo conhecimento técnico estruturado no ambiente da regulação do setor elétrico para a arena ambiental é uma dinâmica definida pela atuação de dois atores coletivos, burocracia e Associação Brasileira de Recursos Hídricos, que utilizaram estratégias diferenciadas nesse processo de mudança. (RAVENA, 2005, p. 71)

A cientista política acrescenta que:

É importante destacar, novamente, que a arena ambiental foi criada no Brasil como resposta do projeto de modernização autoritária às pressões exógenas promovidas pelo movimento ambientalista mundial que identificava o aumento na escala de externalidades do sistema econômico capitalista sobre recursos naturais como um problema de dimensões globais. Esta pressão resultou em uma resposta do regime militar, criando, por meio da tecnocracia ministerial, a Secretaria de Meio Ambiente, SEMA, conforme demonstrado. Vale ressaltar que neste contexto a arena regulatória ambiental no Brasil, quando criada a SEMA, não resultava de uma ação coletiva iniciada por grupos voltados à criação de um bem público resultante da redução de externalidades.

Mais próximo a um desenho resultante do insulamento burocrático, o timo arcabouço institucional brasileiro, destinado a regular o ambiente, demorou a incorporar a água como um recurso a ser regulado em seus múltiplos usos. A demora decorria exatamente em função de trajetórias dependentes existentes nas instituições que alocavam este recurso em organizações destinadas a regular o setor elétrico, conforme será demonstrado.

A água foi um recurso em que a fragmentação das políticas destinadas a sua regulação garantiu a grupos diferenciados na burocracia a manutenção de seus orçamentos e de sua sobrevivência, aparentemente enquadrando-se como um fenômeno típico do modelo burocrático moderno (RAVENA, 2005, p.72).

As questões discutidas se constituem em pilares para a presente investigação. A primeira questão é relativa à dominialidade dos recursos hídricos; se do Estado do Maranhão ou de uso comum do povo. Isso desemboca na segunda, qual seja, a questão dos recursos hídricos, se deve ser tratada juridicamente na arena ambiental ou administrativa. Se os recursos são de uso da coletividade, em que medida deve ela participar da gestão de tais recursos, através particularmente dos instrumentos de outorga de uso e cobrança pelo uso de tais recursos?

Com efeito, em seu art. 5.º, a Lei n.º 9.433/97 trata dos instrumentos da Política Nacional

do Recursos Hídricos, consagrando como tais: a) os Planos de Recursos Hídricos; b) o enquadramento dos corpos de água em classes; c) a outorga dos direitos de uso; d) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e) a compensação a Municípios¹⁰ e, por fim o f) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Cuidaremos aqui apenas da outorga dos direitos de uso e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

A outorga de direitos de uso dos recursos hídricos é vista como o mais importante dos instrumentos da Política Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos, vez que é através da outorga dos direitos de uso que ela será efetivamente implantada.

O regramento de outorga da Lei n.º 9.433/97 modifica em substância o modelo traçado pelo antigo Código de Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934), no que concerne às autorizações e concessões para derivar águas.

Antes de enfrentar os aspectos jurídicos e institucionais da outorga, cabe fazer rápido histórico do marco regulatório do direito das águas no Brasil.

3.1 Histórico do marco regulatório dos recursos hídricos no Brasil

Luciano Meneses Cardoso da Silva e Roberto Alves Monteiro¹¹ realizam sumário da história da legislação de recursos hídricos no Brasil.

Com efeito, o regime jurídico das águas interiores (rios, lagos, mares internos, portos, canais, baías, estuários, ancoradouros e golfos), nos termos da 1ª Conferência de Direito Internacional de Haia, 1930, é estabelecido pelo Código de Águas (Decreto Federal n.º 24.643, de 10.07.34) e posteriores alterações, com especial importância para o Decreto-lei n.º 852, de 11/11/38.

¹⁰ O art. 24 da Lei 9.433/97, que contempla a compensação a municípios, foi vetado pelo Presidente da República.

¹¹ Agência Nacional de Águas – ANA; Superintendência de Outorga e Cobrança; Setor Policial Sul, Área 05, Quadra 03, Bloco L; Cep.: 70.610-200; Brasília; DF; Brasil; 2 Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA; Assessoria de Programas Estratégicos; Setor de Autarquias Sul, Quadra 05, Lote 05, Bloco H, 8º andar; Cep.: 70.090-914; Brasília; DF; Brasil.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 20, III e 26, I, estabelece que a água, seja na forma de lagos e quaisquer correntes em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, ou constituam limite com outros países, ou ainda se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais, constituem um bem público (bem da União). As águas subterrâneas são sempre de domínio do Estado, exceto nos territórios ou áreas de domínio da União.

No que tange à exploração dos recursos hídricos, segundo o artigo 22, IV, da Constituição de 1988, é de competência da União legislar sobre águas e energia, viabilizando a exploração dos “serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d’água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos”, de forma direta ou por meio de concessão, permissão ou autorização (art. 21, XII, b). O artigo 176, §1º, veda autorizações ou concessões a estrangeiros ou sociedades organizadas fora do país.

Compete também à União o planejamento e a promoção da defesa contra calamidades públicas como secas e inundações, bem como a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a definição de critérios de outorga.

Mais recentemente, a Lei n.º 9.433/97 deu uma nova conformação à gestão de recursos hídricos no Brasil, tornando-a mais descentralizada, participativa e criando uma estrutura institucional dedicada ao tratamento dessa questão, onde se destacam a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e, em seguida, da Agência Nacional de Águas – ANA, além da instalação de diversos comitês de bacia hidrográfica.

José Afonso da Silva (2003) anota que desde 1934 o legislador brasileiro vem-se preocupando com a proteção das águas contra a poluição, mas ainda não elaborou uma legislação específica devidamente sistematizada sobre o assunto.

O Código de Águas, aprovado pelo Decreto 24.643, de 10.7.1934, mantido e modificado pelo Decreto-lei 852, de 11.11.1938, faz uma classificação imprópria das águas em águas públicas

(de uso comum e dominiais), águas comuns e águas particulares, que está carecendo de reformulação, para excluir essa idéia de propriedade privada que ressaí dos enunciados, superada hoje pela Constituição de 1988.

3.2 Marco histórico institucional dos recursos hídricos no Brasil

Apresenta-se um histórico da administração das águas no Brasil, adaptado de Setti (2000), focando, apenas, os pontos de interesse à outorga.

1933 – Criação no Ministério da Agricultura, da Diretoria de Águas, logo após transformada em Serviço de Águas.

1934 – O Serviço de Águas passou a fazer parte do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Foi sancionado o Código de Águas.

1940 – O Serviço de Águas tornou-se Divisão de Águas (Decreto n.º 6.402/40).

1965 – A Divisão de Águas foi transformada no Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) pela Lei n.º 4.904/65.

1968 – Denominação alterada para Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), pelo Decreto n.º 63.951/68.

A professora Silvana Lúcia Henkes¹² faz primoroso histórico da evolução institucional dos recursos hídricos no Brasil. Com efeito, a institucionalização do Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil, datado de 1920, com a criação da Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas, do Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura (LANNA, 1995).

Em 1933, com a reformulação desse serviço, foi criada a Diretoria de Águas que, em seguida, foi transformada no Serviço de Águas. Já no ano seguinte, ou seja, em 1934, o Serviço de Águas

¹² HENKES, Silvana Lúcia. *Histórico legal e institucional dos recursos hídricos no Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4146>>. Acesso em: 31 ago. 2005.

foi inserido na estrutura do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). Em 1940, o Serviço de Águas torna-se Divisão de Águas, mesmo ano em que foi criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), extinto em 1990 (LANNA, 1995).

Em 1945, foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Em 2001, a Lei 10.204 alterou a competência do DNOCS, atribuindo-lhe as seguintes:

- a) contribuir na implementação dos objetivos da PNRH;
- b) contribuir na elaboração do plano regional de recursos hídricos conjuntamente com a SUDENE e os governos estaduais;
- c) colaborar na realização de estudos de avaliação permanente da oferta hídrica e da estocagem de seus reservatórios, dentre outros.

Em 1948, foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Com o Decreto 3.604, de 2000, a CODEVASF passou a competência de cuidar do aproveitamento para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e do solo, do Vale do São Francisco, cabendo-lhe também elaborar, com a colaboração dos demais órgãos públicos federais, estaduais ou municipais atuantes na área, os planos anuais e plurianuais de desenvolvimento integrado do respectivo vale (SETTI, 2001).

Conforme mencionado anteriormente, na década de 50 deu-se primazia ao desenvolvimento do setor energético, o que se comprova pelo elevado número de hidrelétricas e centrais elétricas criadas. As Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) foi a primeira central elétrica criada, o que se deu em 1952. Em seguida, foram criadas a Usina Hidroelétrica do Paranapanema S.A. (USELPA), em 1953; o Fundo Federal de Eletrificação, em 1954; as Furnas Centrais Elétricas S.A, em 1957; a Companhia Hidroelétrica do Rio Pardo (CHERP), as Centrais Elétricas de Urubupungá S.A (CELUSA), em 1961. Em 1962, foi criada as Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRAS), que fortaleceu ainda mais o desenvolvimento do setor energético brasileiro

através da criação de importantes companhias de eletricidade (SETTI, 2001).

Em 1965, a Divisão de Águas foi transformada no Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE). Esta denominação foi alterada para Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), em 1968 (SETTI, 2001). Em 26.12.1996, através da Lei 9.427, foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A ANEEL é uma autarquia sob regime especial, que tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, encargos que anteriormente incumbiam ao DNAEE (SETTI, 2001; POMPEU, 2001).

Em 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), no âmbito do Ministério Interior, dando-se início à criação dos órgãos estaduais de Meio Ambiente (SETTI, 2001).

O ponto de partida para a reformulação institucional do gerenciamento hídrico brasileiro foi a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, na década de 70. O primeiro comitê criado foi o Comitê Especial, em 1976, que é fruto de um acordo entre o Governo do Estado de São Paulo e o Ministério das Minas e Energia. Este comitê tinha como objetivo promover o equacionamento dos problemas e conflitos existentes em relação aos usos da água na Região Metropolitana de São Paulo, como também a melhoria das condições sanitárias das águas das bacias dos rios Tietê e Cubatão. A criação deste comitê é um marco importante na administração hídrica brasileira, tendo em vista que promoveu a integração interinstitucional e intergovernamental para o gerenciamento de recursos hídricos.

Em 1978, em decorrência dos resultados positivos alcançados pelo Comitê Especial, foi criado, através da Portaria nº 90, de 29.03.1978, o Comitê Especial de Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas (CEEIBH). Este comitê, de nível nacional, tinha por objetivo promover a utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios de domínio da União. Tal mister dar-se-ia mediante a integração dos estudos setoriais desenvolvidos pelas diversas entidades que interferissem no uso dos recursos hídricos. O CEEIBH também foi incumbido de classificar os

cursos d'água de domínio da União. Para atingir seus objetivos, o CEEIBH, em 1979, criou outros comitês executivos em alguns dos principais rios brasileiros: o CEEIVAP, do rio Paraíba do Sul; o CEEIPEMA, do rio Parapanema; o CEEIG, do rio Guaíba; o CEEIRJ, do rio Jari; e o CEEIVASF, do rio São Francisco. Nos anos de 1980, 1981 e 1982, respectivamente, foram criados os seguintes comitês executivos: CEERI, do rio Iguaçu; CEEIPAR, do rio Paranaíba; e CEEIJAPI, dos rios Jaguari-Piracicaba. O CEEIBH e o CEEIVASF ainda estão em funcionamento (SETTI, 2001; POMPEU, 2001; GRANZIEIRA, 2001; LANNA, 1995).

Entre os anos de 1980 e 1984, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica fez diagnósticos de 2.500.000 km² de bacias hidrográficas, tendo por objetivo classificar as águas e dar início a um processo de gerenciamento co-participativo, baseado em informações confiáveis (SETTI, 2001).

Em 1984, teve início as atividades do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Nesse ano, também foi editado o Relatório da Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) (SETTI, 2001).

Em 1985, foi criado o Ministério Extraordinário da Irrigação através do Programa Nacional de Irrigação (PRONI) e Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE).

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal brasileira, que em seu artigo 21, XIX, prevê a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SNGRH). O SNGRH somente foi criado em 1997, através da Lei 9433/97, que regulamentou o dispositivo constitucional.

Depois de 1988, a União implantou alguns comitês de integração de bacias hidrográficas, sendo eles: Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Alto Paraguai Pantanal (CIBHAPP) e o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Piranha-Açu (CIBHPA). O CEIVAP substituiu o CEEIVAP, este último criado na década de 70 (POMPEU, 2001).

O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos ou Comitê dos Sinos, no Rio Grande do Sul, foi o primeiro comitê brasileiro criado por entidades não-governamentais. Sua criação data de março de 1988 (LANNA, 1995).

Em 22.02.1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), através da Lei 7.735. O IBAMA resultou da fusão da SEMA, SUDHEVEA e SUDEPE (SETTI, 2001).

Em 01.01.1995, foi criada a Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), pela Medida Provisória 813. Esta medida provisória foi convertida na Lei 9.649, de 27.05.1998 (SETTI, 2001).

Em 08.01.1997, através da Lei 9.433, foi criado o SNGRH e instituída a PNRH, cuja criação foi prevista pela Constituição Federal de 1988.

Em 17.07.2000 foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), através da Lei 9.984. A ANA é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Sua finalidade é implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRANZIEIRA).

Em 31.10.2001, foi instituída a 1ª Agência de Água do Brasil, da bacia hidrográfica do rio Itajaí, em Santa Catarina.

Alguns pontos ainda merecem nota. Senão vejamos. O Código de Águas criou o instrumento da outorga em três níveis: federal, estadual e municipal. As instituições criadas desde 1934 tinham competência para emissão de outorgas das águas de domínio da União e para todas as finalidades. Porém, a partir de 1984, com a regulamentação da Lei de Irrigação (Lei n.º 6.662/79), o DNAEE perdeu a competência para emitir outorga para fins de irrigação. Essa competência passou a ser do então Ministério da Irrigação.

Do ponto de vista da gestão dos recursos hídricos, incorreu-se em um erro: dar a competência para emitir outorgas sobre as mesmas águas, para finalidades diferentes, a dois órgãos distintos.

Agravou-se o problema com o fato de ambos os órgãos serem, ainda, setores usuários da água (setor elétrico e setor agrícola), o que pressupõe tendenciosidade natural na análise dos pedidos de outorga.

1995 – Criada a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA), pela Medida Provisória n.º 813, de 01.01.95.

1996 – Criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pela Lei n.º 9.427, de 26.12.96.

Em 1997, já com a existência da SRH/MMA e da ANEEL, quase 14 anos depois, foi possível reparar o erro mencionado anteriormente. A emissão das outorgas para todas as finalidades, exceto para o aproveitamento do potencial hidráulico para a geração de energia elétrica, passou a ser, na prática, de competência da SRH/MMA. Destarte, um único órgão passou a ter competência para gerenciar as águas de domínio da União.

1997 – Criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), previsto na Lei n.º 9.433/97 e instituído pelo Decreto n.º 2.612, de 03.06.98, a chamada Leis das Águas, que marcou e alterou profundamente o arcabouço jurídico dos recursos hídricos no país. Com o retorno a uma perspectiva integrada, do ponto de vista da regulação, e descentralizada, na perspectiva da gestão de recursos hídricos, iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

2000 – Criação da Agência Nacional de Águas (ANA), pela Lei n.º 9.984, de 18.07.2000. Com a criação da ANA, diversas atribuições da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente passaram para essa entidade, dentre elas a competência para emitir outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, o que representou um refluxo, um retrocesso no arranjo do marco jurídico dos recursos hídricos e a retomada da centralidade da política de recursos hídricos, embora um corpo de técnico com elevado grau de expertise da ANA sustentem o contrário.

3.3 O marco regulatório do Código de Águas

O jurista Cid Tomanik Pompeu (2002) diz que o regime de águas públicas no Brasil teve duas fases diferentes. A primeira, antecedente à Constituição do Império. A segunda posterior a ela. Na primeira fase, duas situações diversas se apresentaram: a anterior ao Alvará de 1804, aplicado ao Brasil pelo de 1819, e a posterior.

Com fundamento no Alvará de 1804 podia-se adquirir o direito ao uso das águas pela pré-ocupação, o que gerou grandes abusos, que obrigaram as autoridades administrativas a mandar demolir pesqueiros, nasceiros e açudes, construídos às margens dos rios navegáveis em prejuízo do serviço público (POMPEU, 2002).

Com a promulgação da Constituição do Império, as Ordenações de Portugal perderam validade no território brasileiro. Os direitos sobre as águas foram transferidos para dominialidade nacional. O Alvará de 1804 vigeu, todavia, até o advento do Código de Águas, considerado mundialmente como uma das mais completas leis de águas já produzidas (POMPEU, 2002).

A regulação da água no Brasil teve início com o Código de Águas de 1934.

A fundamentação que perpassou a criação do Código de Águas de 1934 denota, desde cedo, a concepção de recursos hídricos com energia hidráulica, assim como com a agricultura.

Veja-se:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1.º do decreto n.º 19.398, de 11/11/1930, e; Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em descordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional; Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento racional; Considerando que, em particular, a **energia hidráulica** exige medidas que facilitem a garantam seu aproveitamento racional; Considerando que, com a reforma porque passaram os serviços afetos ao Ministério da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistência técnica e material, indispensável a consecução de tais objetivos; Resolve decretar o seguinte **Código de Águas, cuja execução compete ao Ministério da Agricultura** e que vai assinado pelos ministros de Estado; (os grifos são nossos). (BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 - Código de Águas)

O Código de Águas, segundo Nírvia Ravena (2005), foi seminal modelo regulador de recursos hídricos no Brasil, dotado de contornos regulatórios inovadores dado o arcabouço institucional no qual ele foi gerado, numa visão nacionalista centralizadora esculpida na Constituição Federal de 1934.

Em rigor, 1934 é fruto de 1930, das mudanças realizadas pelo Governo Provisório e da Revolução Constitucionalista de 1932.

Os constituintes de 1933 eram em número de 214, entre os quais uma inovação e peculiaridade: 40 deputados “classistas”; 18 representantes dos empregados; 17 dos empregadores; três profissionais liberais e dois funcionários públicos.

O professor Paulo Bonavides (2002), da Universidade Federal do Ceará, assenta que são largas as mudanças instituídas pela Constituição de 1934 em toda sua extensão, uma vez postas em conexão com os capítulos da lei social, pertinentes à ordem econômica e o idealismo nacionalista se projeta e refunda o Estado brasileiro numa ordem econômica social. Uma constituição com forte dose de socialismo.

Teve assim a Constituição de 1934 a mesma sina de sua matriz européia, a de Weimar, aquela onde foram beber inspiração os constituintes que nos reconduziram à Europa, como ao tempo do Império (BONAVIDES, 2002).

Foi exatamente nesta ambiência política e institucional que o Código de Águas nasceu nacionalista e com um cunho profundamente social. A organização do estudo ficou ao cargo do professor Alfredo Valladão.

Paulo Bonavides (2002) ressalta que, nos arts. 116 e 117 da Carta Constitucional de 1934, o idealismo nacionalista da Constituição de 1934 se projeta em disposições que refletem por igual o teor intervencionista do Estado na mesma ordem econômica, ao asseverar que “a União poderá monopolizar determinadas indústrias ou atividade econômica” ou que “lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização dos bancos de

depósito”. O texto constitucional de 1934, portanto, incorporou alguns preceitos do chamado *Welfare State*.

Os princípios norteadores do Código de Águas, por consequência, eram evidentemente nacionalistas, como aponta o formulador do Código:

[...] Não desconsidere que, país novo, o Brasil precisa de colaboração de capitais estrangeiros.

Considere entretanto: por mais necessária que se apresente, não pode essa colaboração se sobrepor aos altos interesses nacionais de toda espécie, à própria defesa nacional, ligados à produção e aplicação de energia elétrica. Devia o Brasil, quanto fosse possível, sobre a matéria se defender como vêm fazendo todos os outros países.

Proclamei: não há considerar no momento escolas econômicas; há a considerar, de par com o patriotismo, o fato universal [...]. (ALFREDO VALADÃO, 1993; DNAEE, 1980; RAVENA, 2005).

O autor do Código de Águas, com formação jurídica, delineia a regulação da água para a dominialidade pública com uma forte política de intervenção do Estado. O que perpassa toda a regulação dos recursos hídricos, conforme fica evidenciado nos artigos seguintes:

Art. 109. A ninguém é lícito conspirar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros.

Art. 110. Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativo.

Art. 111. Se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que as se purifiquem, por qualquer processo, ou sigam o seu esgoto natural.

Art. 112. Os agricultores ou industriais deverão indenizar a União, os Estados, os Municípios, as corporações ou os particulares que pelo favor concedido no caso do artigo antecedente, forem lesados.

Art. 113. Os terrenos pantanosos, quando, declarada a sua insalubridade, não forem dessecados pelos seus proprietários, se-lo-ão pela administração, conforme a maior ou menor relevância do caso.

Art. 114. Esta poderá realizar os trabalhos por si ou por concessionários.

Art. 116. Se o proprietário não entrar em acôrdo para a realização dos trabalhos nos termos dos dois artigos anteriores, dar-se-á a desapropriação, indenizado o mesmo na correspondência do valor atual do terreno, e não do que este venha a adquirir por efeito de tais trabalhos.

Art. 117. A todos é permitido canalizar pelo prédio de outrem as águas a que tenham direito, mediante prévia indenização ao dono deste prédio:

- a) para as primeiras necessidades da vida;
- b) para os serviços da agricultura ou da indústria;

- c) para o escoamento das águas superabundantes;
 - d) para o enxugo ou bonificação dos terrenos.
- (BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 - Código de Águas).

O Código de Águas apresenta caráter inovador, na medida em que, naquela época, atribuía ao Estado brasileiro o dever de assegurar a satisfação das primeiras necessidades da vida. Esta perspectiva social consta do art. 117 da Carta de 1934: “A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O poder público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência”. A nova ordem constitucional, portanto, declara a inviolabilidade do direito à subsistência.

O direito de propriedade, inclusive no que diz respeito aos recursos hídricos, não foi mantido em toda sua plenitude. Não podia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Apesar do brilhantismo jurídico, a nova ordem constitucional, por outro lado, manifesta forte tendência centralizadora.

Nada obstante, o Código de Águas preconiza que a finalidade principal dos recursos hídricos é o consumo humano:

Art. 34. É assegurado o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de águas, para as primeiras necessidades da vida, se houver caminho público que a torne acessível.

Art. 35. Se não houver este caminho, os proprietários marginais não podem impedir que os seus vizinhos se aproveitem das mesmas para aquele fim, contanto que sejam indenizados do prejuízo que sofrerem com o trânsito pelos seus prédios.

§ 1º Essa servidão só se dará, verificando-se que os ditos vizinhos não podem haver água de outra parte, sem grande incômodo ou dificuldade.

§ 2º O direito do uso das águas, a que este artigo se refere, não prescreve, mas cessa logo que as pessoas a quem ele é concedido possam haver, sem grande dificuldade ou incômodo, a água de que carecem.

Art. 36. É permitido a todos usar de quaisquer águas públicas, conformando-se com os regulamentos administrativos.

§ 1º Quando este uso depender de derivação, será regulado, nos termos do capítulo IV do título II, do livro II, tendo, em qualquer hipótese, preferência a derivação para o abastecimento das populações.

§ 2º O uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem. (BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 - Código de Águas).

Assim, o Código de Águas prioriza o consumo humano seguido pelo uso na navegação, submetendo a esta base principiológica os demais usos da água, inclusive a produção de energia elétrica.

A professora Nírvia Ravena (2005), em estudo relativo ao marco regulatório dos recursos hídricos, particularmente no que se refere ao Código de Águas de 1934, entretanto, assim se manifesta:

Pouco antes de ser decretado o Código de Águas e mesmo depois de sua vigência legal, os anos que se seguiram e essa primeira regulação apresentaram uma criação institucional voltada à regulamentação da Água quase que exclusivamente como recurso de produção de Energia.

Instaurou-se uma proto-regulação, uma vez que a dimensão da regulação restringia-se apenas ao setor de produção de energia elétrica. Explica-se. O Código de Águas tinha um amplo escopo regulatório e era voltado, principalmente, a dirimir conflitos relativos aos usos desse recurso, disciplinando a maioria das ações de acesso e uso da água no intuito de manter como prioritário o consumo humano. No momento relativo à criação das instituições que regulariam e que dariam suporte operacional ao funcionamento do Código de Águas, o eixo sobre o qual foram criadas remodeladas foi a regulação da produção de energia elétrica.

Dessa forma, a regulação da água num sentido mais amplo, formulada por princípios que incluíssem todos os seus usos, tornou-se secundárias e menos importantes as instituições que dariam suporte operacional a uma regulação do saneamento, por exemplo. (RAVENA, 2005)

O Direito das Águas¹³ brasileiro¹⁴, a partir do Código de Águas de 1934, está profundamente ligado ao setor elétrico, a despeito de a criação das instituições com incumbência de implementar a política dos recursos hídricos na década de 30 ser formada por um conjunto de técnicos dotados de expertise lotados no Ministério da Agricultura, o qual, dentre outras competências, tinha por atribuição os serviços de águas.

A despeito de o Código de Águas apresentar-se moderno e inovador para a época e, em alguns aspectos, até hoje, havia forte debate das companhias estrangeiras, que desejavam mudar o

¹³ Convém chamar a atenção sobre a diferença rigorosamente técnica entre o vocábulo água e a expressão recursos hídricos: água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização com tal fim. Por essa razão temos um Código de Águas e não um Código de Recursos Hídricos, pois o Código disciplina o elemento líquido mesmo quando não há aproveitamento econômico, como são os casos de uso para as primeiras necessidades da vida, da obrigatoriedade dos prédios inferiores receberem as águas que correm naturalmente dos superiores, das águas pluviais, etc. (POMPEU, 2002).

¹⁴ Conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento e a preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas conseqüências. De início denominava-se direito hidráulico (POMPEU, 2002).

marco regulatório iniciado pelo novo diploma.

As companhias estrangeiras desejavam antecipar condições favoráveis ao investimento, retirando do Código os itens que disciplinavam as questões relativas ao “custo histórico”, que, em síntese, era a reversão da infra-estrutura montada pelas companhias para o setor público (NÍRVIA, 2005).

A falta de investimento do setor privado na produção de energia elétrica era debitada ao marco regulatório obsoleto do Código de Águas, algo parecido com o que se verifica atualmente no que diz respeito aos investimentos privados nas obras de infra-estrutura de saneamento, dentre outras.

O ponto nevrálgico era o cálculo do custo histórico dos investimentos questionado pelas companhias estrangeiras. O custo histórico, na definição de A. Lopes de Sá (1995), nada mais significa do que o custo que representa a despesa já realizada; o mesmo que *custo real*, *custo efetivo*. O custo histórico é obtido *a posteriori* ou *ex-post*. Representa a realidade do que se gastou para se conseguir uma utilidade. É obtido através de uma complexa coleta de dados de todos os componentes da produção, assim como do resultado desta.

As companhias não desejavam se submeter à metodologia do custo histórico por ocasião da indenização por investimentos realizados. Por isso, diziam que o Código de Águas era caduco e, por isso, não era possível aportar capital privado na política energética.

3.4 Do marco regulatório da água no Brasil pós Código de Águas

As companhias energéticas acabaram ganhando força político-institucional após a criação da CHESF, em 1946, e a criação de Furnas, a partir de quando o setor elétrico influenciou fortemente a política dos recursos hídricos do país.

As empresas de eletricidade (Light, no Centro-sul, e Chesf, no Nordeste) viam na posição dos técnicos do setor elétrico uma posição diferenciada acerca da metodologia contábil designada de

custo histórico, não obstante essa metodologia ser amplamente utilizada na Europa e nos Estados Unidos. Vislumbravam mesmo assim uma possibilidade de alterar o marco regulatório do Código de Águas.

O Código Florestal, instituído pela Lei 4.771, em 15 de setembro de 1965, em seu artigo 2.º, conferiu *status* de área de preservação permanente para as matas ciliares, ou seja, as florestas e demais formas de vegetação natural, situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água a partir do seu nível mais alto, em faixa marginal, com larguras variáveis, dependendo da largura do rio, senão vejamos:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; 2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens; 3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres. (BRASIL. *Código Florestal*: Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965)

O termo preservação permanente impõe um caráter de rigorosa proteção, acentuando a maior relevâncias dessas florestas para o equilíbrio ecológico do sistema. Tal função ambiental se projeta no campo da higidez dos recursos hídricos, a preservação das paisagens naturais, da proteção da biodiversidade, da preservação da estabilidade geológica, da garantia do fluxo gênico da fauna e da flora, da proteção do solo e da promoção do bem-estar da coletividade (COSTA NETO, 2003).

As matas ciliares são muito importantes para a conservação e preservação dos recursos hídricos, tendo em vista que atuam como filtros, prevenindo a erosão do solo e assoreamento dos corpos d'água (KENDES, 2003).

As discussões recentes relativas ao marco regulatório das águas em todo o mundo, segundo a professora Edna Castro (2003), guarda a questão ambiental como referência maior face à lógica de mercado.

Essa lógica se fundamenta no conceito da água enquanto bem econômico, mas também propugna pela privatização da água, e aí se configura um outro movimento de ampliação dos negócios privado em torno de um bem, em princípio, público e vital.

A discussão da racionalização do uso da água hoje se caracteriza por debates e interesses além fronteiras.

Edna Castro (2003), de forma lúcida, trás à baila as principais e atualíssimas questões que perpassam todo o debate relativo aos recursos hídricos, dentre os quais destaca a tese do valor econômico¹⁵ da água e sua mercadorização, a rediscussão da dominialidade, dentre outras.

Com muita razão, o diz a professora, uma vez que o discurso da escassez legitima o discurso do “valor econômico” da água. Se é rara e escassa, então deve ser precificada, deve virar mercadoria. Esse é discurso do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, já encampado por alguns governos e pelos adeptos das políticas neoliberais.

¹⁵ **Os Donos de Nossos Rios:** Essas empresas transnacionais controlam hoje a exploração de nossos rios para produção de energia. Dentro das novas leis brasileiras de recursos hídricos, poderão controlar dentro brevemente o uso de nossos rios para irrigação, transporte e abastecimento de água.

Tractebel-Suez: Subsidiária belga do conglomerado francês de exploração de água, Suez, S.A. A Tractebel está construindo a barragem de Cana Brava, no rio Tocantins, com US\$ 160 milhões em financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Tractebel se recusou a reunir com o MAB para discutir a situação de centenas de famílias atingidas, excluídas arbitrariamente de programas de compensação. Controla também as barragens de Itá e Machadinho (rio Uruguai) e tenta adquirir a concessão para construir mais barragens no Tocantins.

Alcoa: A maior empresa de alumínio do mundo, com sede nos Estados Unidos, vem se beneficiando de cerca de 200 milhões de dólares anuais através do uso de energia subsidiada da barragem de Tucuruí (que inundou cerca de 2.820 km² de florestas tropicais) para sua fábrica de alumínio, Alumar. Planeja construir três grandes barragens na Amazônia que inundarão comunidades indígenas e reservas ecológicas. São sócios também em barragens no rio Pelotas e Uruguai, no Sul do Brasil. Tem parceria também nos rios Pelotas e Uruguai no Sul do Brasil.

BHP Billiton: A maior empresa de minérios do mundo, sediada no Reino Unido, é sócia da ALCOA no controle da Alumar e planeja barragens para a Amazônia. Também é acionista de peso na Cia. Vale do Rio Doce.

Citicorp: Banco dos EUA que tem parte do controle da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD), a maior empresa de mineração do Brasil, e da fábrica de alumínio Albrás junto a um consórcio japonês. Está unindo-se à Alcoa e Billiton em planos de novas barragens para a Amazônia para satisfazer sua gula por eletricidade.

AES: Empresa sediada nos EUA e o maior investidor privado no Brasil. Embora afirme “ter orgulho” de sua responsabilidade social, AES tem controle da CEMIG, que em parceria com a CVRD está construindo barragens como as de Aimorés, Igarapava, e Porto Estrela, que expulsarão milhares de famílias.

American Electrical Power (AEP): Empresa sediada nos EUA e principal acionária da barragem de Lajeado, no rio Tocantins. 15.000 pessoas foram expulsas pela barragem, e o reservatório já está em enchimento. Mas a maior parte dos planos de mitigação dos impactos sociais e ambientais ainda não foram implementados, levando promotores públicos a acusar que há “fraude” no processo de licenciamento. (CPT, 2005)

O discurso do valor econômico abandona os conceitos de água como recurso natural, bem de uso comum do povo e impõe um gerenciamento das águas voltado para a lógica do mercado. Pagar para racionalizar, poluir para tornar escassa e vender mais caro, ganhando mais lucro, enfim, é a mercantilização com elevado grau de sofisticação técnica, jurídica, econômica e institucional.

A mercantilização dos recursos hídricos deve ser rechaçada pelo conjunto da sociedade, pois, dentre outras externalidades negativas, daria origem a uma nova classe de excluídos: os excluídos da água.

Com efeito, vejamos o que diz Edna Castro a esse respeito:

O que está em questão, no fundo, é a propriedade da água, impulsionada por uma perspectiva econômica, de mercado, que vê o recurso como mercadoria, como um produto passível de regulação pelo mercado. Mas, ao mesmo tempo, propõe-se uma revisão do direito de acesso à água, perspectiva predominante na interpretação da água como um bem econômico embora, a nosso ver, muitas vezes invisibilizada no debate.

O I Fórum Social Mundial das águas, realizado em Florença, em março de 2003, procurou reunir amplamente representações de diversos países interessados no debate sobre o acesso aos recursos hídricos como direito comum e, portanto, no âmbito dos direitos humanos, acompanhando as formulações da reunião de cúpula de Kyoto. Pretende-se institucionalizar como espaço propositivo, para sinalizar políticas que aliem a questão da água aos processos de participação e de democratização do seu acesso, sob o princípio geral de que o acesso aos recursos hídricos deve ser direito de todos com um reconhecimento em nível global desse princípio, mas com arranjos locais que atendam a critérios sociais, econômicos e ambientais.

Isso porque, como no caso dos demais recursos naturais, o acesso à água é restrito, pois, afetado pelas condições desiguais em que vivem as sociedades, está longe de constituir um direito atribuído a todas as camadas sociais. A cartografia urbana de cidades como Lima e México desvela as diferenças sociais que estão estampadas no acesso à água pelos bairros, domicílios, usos industriais e pelo custo do próprio solo urbano. O acesso à água e a sua qualidade tornam-se fatores tributários das condições econômicas dos atores locais e de seu relativo poder de barganha no jogo político em torno dos direitos aos bens e serviços urbanos.

(...) O Brasil contém cerca de 20% de toda a água doce do mundo, o que o deixa em uma situação enormemente vantajosa em relação a outras regiões do planeta. Para se ter uma idéia quanto ao potencial de água doce nos continentes: na Europa, encontram-se 14%; na Ásia, 27%; na América do Norte, 12% e na América do Sul, 47%, dos quais o Brasil detém o maior manancial, estando 70%, aproximadamente, concentrados na Amazônia.

(...) A problemática da privatização dos serviços de água precisa ser enfrentada de forma coletiva, pois não é apenas uma questão de preço ou de competência técnica mas, sim, de um novo modelo de gestão dos recursos hídricos que está sendo apresentado à sociedade regional pelo estado, por agências nacionais e internacionais, sem que haja um debate aberto e ampliado do assunto (CASTRO, 2003, 327-336)

Novos elementos, portanto, perpassam todas as discussões sobre o marco regulatório da água atualmente.

Por um lado, as forças do mercado¹⁶ e organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI, como se viu, aportam um discurso cuja tese fundamental é a racionalização do uso para evitar o estresse hídrico¹⁷, ao que agrega a tese da mercadorização da água, ou seja, como bem de mercado, da suscetibilidade de privatização, a rediscussão sobre a dominialidade etc.

Do lado da sociedade civil, a discussão centra-se na água como bem de uso comum do povo, com acesso garantido a todos, como direito fundamental à vida, com a participação efetiva na gestão, da União e os Estados-membros como meros gestores de recursos que pertencem ao conjunto da sociedade.

Com efeito, o conjunto da sociedade civil e as organizações civis não objetam a discussão da racionalização dos recursos hídricos. Muito menos deixam de reconhecer a imperiosa necessidade de racionalização do uso de adequados instrumentos de gestão.

Esse debate, porém, não tolera alteração das pressuposições essenciais de que água é bem comum de todos, que a gestão deve ser local, descentralizado, o acesso às camadas mais carecidas deve ser viabilizado pelo Estado, os serviços públicos devem ser prestados pelo próprio Estado e fora de uma perspectiva de mercado.

¹⁶ A lei brasileira e internacional só se refere ao valor econômico da água. É isso que acontece quando a água vira mercadoria: vira um produto. Se paga um serviço e se polui. É preciso comprar água para beber: dizem que a Coca-Cola já ganha mais lucro com venda de água do que com venda de refrigerantes. Na Inglaterra, França e Chile a água é toda privatizada. Na Inglaterra, hoje, a água é 60 vezes mais cara do que no passado e a qualidade não melhorou e o consumo não caiu, como era previsto. Na Irlanda, a água é toda pública e o consumo é menor do que na Inglaterra. Portanto, não há dados que comprovem que a privatização é a saída para a pretensa escassez da água. No Brasil, por exemplo, temos a questão da energia: desde que foi privatizado o setor energético, a energia subiu 400%. A água, se privatizada, vai ser dolarizada. Muita gente não vai poder comprar água e vamos ter que criar o movimento dos sem água. Outro problema: o saneamento. Quiseram estacionalizar os serviços de distribuição da água como primeiro passo para a sua privatização. Era véspera de eleição e houve uma pressão da opinião pública e dos prefeitos e isso não ocorreu. No Brasil, 3 cidades privatizaram a água: Manaus (que está em cima das maiores reservas), Ribeirão Preto (do Palocci) e Limeira. A Jordânia troca dois barris de petróleo e recebe um de água do Canadá. A água do Brasil já é levada embora. Só o Reverendo Moon comprou 10 milhões de hectares de terras no Pantanal, onde está a maioria das nascentes do Pantanal. CPT. *A privatização da água*. Disponível em: <<http://www.cpt.org.br/?system=news&action=read&id=214&eid=127>>. Acesso em: 31 ago. 2005.

¹⁷ Disponibilidade hídrica entre 1.000m³/hab.ano e 1.700m³/hab.ano, o que configura uma situação de estresse hídrico periódico e regular.

Dentre as novas questões respeitantes ao marco regulatório dos recursos hídricos, a participação direta da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos, em todas as suas dimensões políticas, jurídicas, institucionais, econômicas e sociais, tem-se destacado.

Se é certo de que a água é bem de uso de todos, o que parece evidente, a despeito do discurso do mercado, não é menos certo de que deve o titular desse direito geri-lo conjuntamente com o Poder Público. Exsurge, dessa forma, a necessidade de o povo participar diretamente na gestão dos recursos que, em última análise, lhe pertencem.

Assim, integração, descentralização e participação são atributos que têm sido perseguidos para integrar o modelo de gestão de recursos hídricos (XIMENES, 2003).

De fato, a democracia moderna avançada não é simplesmente um determinado dispositivo de técnica jurídica sobre como colocar em vigor textos de normas; não é, portanto, apenas uma estrutura (legislatória) de textos, o que vale essencialmente também o Estado de Direito (MÜLLER, 2003).

É preciso concretizar a democracia na participação dos recursos hídricos no Brasil. Concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das idéias (BONAVIDES, 2001).

O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal do eleitorado na formação dos atos de governo (SILVA, 2002).

A água, como se verá mais adiante, é uma necessidade primária e direito fundamental de todos os seres vivos. É um bem de destinação universal. Nenhum outro uso da água pode se sobrepor às leis básicas da existência humana. Não é por outra razão que a ONU coloca a água no direito do contexto dos direitos humanos, particularmente no direito humano à alimentação. Alimento e água são fontes primárias essenciais à vida, de tal sorte que não pode ser transformada em mercadoria e muito menos privatizada.

Marcos Ximenes Ponte faz uma síntese acerca da indispensabilidade de participação real da população na gestão dos recursos hídricos:

Mas precisamos entender que os mecanismos efetivos e as oportunidades reais de participação, em sociedades periféricas, remotas e pobres como a sociedade amazônica o processo de construção social é bem diferente das sociedades centrais que tem inspirado os nossos modelos. Tem sido demonstrado que o esforço para redefinir usos mais sustentáveis dos recursos hídricos tem tido um pequeno impacto na trajetória do desenvolvimento regional e isso decorre principalmente da tênue participação política dos agentes locais, prevalecendo o interesse material de atores políticos. Banker (2000), ao referir-se ao poder de barganha, afirma que os Estados centrais, embora limitados por fatores naturais, podem optar por diversos Estados periféricos detentores dos recursos, enquanto esses periféricos somente podem pechinchar com fatores naturais absolutamente fixos, limitando a capacidade de negociação.

Nesse sentido, gestão participativa seria uma forma de compartilhar poder com a comunidade local nas tarefas de gestão e planejamento, fazendo dessas, agentes do seu futuro. Isso também fortaleceria a descentralização de decisões e o poder local, dando conseqüências e dinamismo aos comitês de bacias.

O bom modelo de gestão é aquele que coloca a apropriação dos recursos naturais como um eixo importante no processo de construção social. Eu falo de recursos naturais porque é impossível tratarmos da gestão de recursos hídricos solitariamente. Os cursos d'água são o destino final de tudo o que é estranho lançado na natureza. Cada queimada, cada hectare degradado de terra arável ou de floresta nativa, cada barranco desfeito pela mineração, ou qualquer substância estranha que eflui da indústria impactam os nossos rios e mananciais e reduzem a produtividade e integridade do nosso planeta. (PONTE, 2003, p. 419-420)

A participação popular na gestão dos recursos hídricos é essencial, pois, a despeito da existência de instrumentos legais e órgãos governamentais fortalecidos, para coordenar a gestão dos recursos hídricos, estes não são suficientes para solucionar os problemas que ocorrem nessa área hoje no Brasil.

A sociedade civil deve exercer um papel central no gerenciamento dos recursos hídricos, compartilhando, com o governo, o mesmo objetivo: garantir, para as gerações presentes e futuras, a disponibilidade de água para todos os tipos de uso.

A Lei n.º 9.433/97, a chamada Lei das Águas, preconiza o envolvimento dos cidadãos nos trabalhos de gestão de recursos hídricos como uma necessidade, tendo em vista as dimensões continentais do Brasil e as próprias características do setor, que impossibilitam qualquer iniciativa centralizada ou apenas governamental para o gerenciamento dos recursos hídricos. E isso não

é só no gerenciamento das águas. Outras iniciativas de conservação e proteção ambiental, os movimentos sociais brasileiros, têm sido responsáveis por boa parte dos avanços observados, não obstante ainda falte uma maior articulação e o reconhecimento de uma série de fatores que venham a contribuir para aumentar a eficácia e a abrangência desses movimentos da sociedade civil.

Assim, a participação social na gestão e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, estaduais e das políticas municipais de combate à poluição é pressuposto essencial, o que está assegurado na Lei das Águas, Lei n.º 9.433/97.

Como visto alhures, as ordenações de reino cuidavam dos recursos hídricos, no entanto, a primeira legislação brasileira que teve como principal objeto a água foi efetivamente o Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, denominado Código de Águas, e era considerado avançado para a época (BENATTI, 2003).

Evidentemente que, embora o Código de Águas ainda tenha regras jurídicas aplicáveis, é fato que grande parte do arcabouço jurídico elaborado no século XX não se presta mais a resolver o intrincado problema desse precioso elemento ambiental de uso comum do povo, que é água.

3.5 Do marco regulatório na Constituição Federal, na Lei das Águas até a criação da Agência Nacional de Águas

A Constituição Federal de 1988, a exemplo de outras constituições, dispôs sobre os recursos hídricos em vários de seus dispositivos.

Com efeito, no art. 20, inciso III, a Constituição brasileira estabelece que são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

O domínio da União, segundo a Carta Constitucional, determinado pelos incisos IV, V, VI e VIII do art. 20, é integrado por ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas destas as áreas referidas no art. 26, II; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica.

O marco jurídico constitucional inovou na matéria com a introdução dos terrenos marginais e das praias fluviais que no direito constitucional anterior não integravam a dominialidade da União.

A nova ordem constitucional, entretanto, acabou por consolidar o domínio federal sobre lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado da Federação, ou se estenda a território ou dele sejam provenientes.

No Título VII, que cuida da ordem econômica e financeira, o art. 176 da Constituição Federal diz que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica, constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. No § parágrafo 4.º diz que o potencial de energia renovável de capacidade reduzida não dependerá de autorização ou concessão do Poder Público.

No art. 26, o constituinte originário diz que:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

- I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Art. 26)

No texto constitucional não foi destinado aos municípios o domínio de qualquer recurso hídrico. A Constituição Federal apresentou um silêncio eloqüente para dizer que aos municípios

não foi outorgado qualquer domínio sobre recursos hídricos, não obstante no art. 30, incisos I e II, o legislador constituinte originário diga ser da competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar à legislação federal e estadual, no que couber.

No que diz respeito à competência legislativa sobre águas, o art. 22, inciso IV, a defere privativamente à União. Em relação às competências administrativas, o art. 23 da Constituição Federal brasileira estabelece que combater a poluição, em qualquer de suas formas, e promover a defesa do meio ambiente integram a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Exercer as competências administrativas reclama atuação institucional de órgãos estaduais e municipais, o que autoriza concluir que estes entes podem produzir regras jurídicas sobre águas, desde que evidentemente voltadas para o combate à poluição.

O art. 225 da Constituição Federal, enfaticamente, insere a água na arena ambiental como bem de uso comum quando estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Paulo de Bessa Antunes diz que a Constituição Federal de 1988 realizou profunda mudança de concepção:

A Constituição Federal de 1988, adotando uma concepção extremamente moderna, trouxe uma profunda alteração em relação às Constituições anteriores. Utilizando-se de aspectos que eram apenas insinuados, a Carta atual caracterizou a água como um recurso econômico de forma bastante clara e importante. Além disso, os rios foram compreendidos a partir do conceito de bacia hidrográfica e não como um elemento geográfico isolado. Tal situação é fundamental e permite a gestão integrada dos recursos hídricos, de forma que se possa assegurar a sua proteção e gestão racional.

Um outro elemento que deve ser observado é que a concepção subjacente ao modelo constitucional de 1988 é aquela que prevê o fim da privatização dos recursos hídricos, como tem sido a situação até hoje vigente. De fato, dado que a água é um bem público de livre apropriação, os grandes usuários de recursos hídricos, apropriam-se das águas para as suas finalidades privadas, auferindo lucro com elas e, no entanto, tal circunstância não lhes custa um único centavo. A degradação da quali-

dade e a diminuição da quantidade das águas é suportada pela sociedade. O estabelecimento de um preço pela utilização das águas serve de parâmetro para impedir que toda a sociedade arque com os custos de benefícios que são, claramente, identificáveis. (ANTUNES, 2004, p.805-806)

A água é um dos elementos do meio ambiente e, por isso mesmo, aplicável a ela o art. 225 da Constituição Federal, uma vez que se entende por recursos ambientais a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera, a fauna e a flora de acordo com o art. 3.º, inciso V, da Lei 6.938/1981, com a redação da Lei 7.804/1989, e da Lei 9.985, de 18.7.2000, art. 2.º, IV (SILVA, 2002).

Meio ambiente é o total complexo de fatores (como solo, clima e dos seres vivos) que influenciam a forma e a habitabilidade de sobrevivência das plantas e dos animais, ou de toda a comunidade ecológica (LEMOS, 2003; NUNES, 2003; *The Merriam-Webster Dictionary*, 1994).

No *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, em sua edição de 1999, encontra-se a seguinte definição para meio ambiente: “conjunto de condições naturais e de influências que atuam sobre os organismos vivos e os seres humanos” (Novo Aurélio Dicionário da Língua Portuguesa, 1999, p. 1310).

Como diz o professor José Heder Benatti (2003), o fato de o legislador constituinte originário ter considerado a água como um bem ambiental de uso comum implica que a sua titularidade é pública e é considerada uma *res inalienável*, cuja outorga prevista em lei ocorre somente do direito de uso e não do domínio.

A definição apresentada no *Novo Dicionário Aurélio*, como se pode ver, explicita de forma clara a dimensão humana do meio ambiente, o que no *Merriam-Webster Dictionary* fica apenas na alusão genérica ou implícita (LEMOS, 2003; NUNES, 2003).

Não resta, pois, dúvida minimamente séria de que a água, como elemento do meio ambiente, está protegida pela regra do art. 225 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

A Constituição Federal de 1988, por outro lado, revogou a figura das chamadas águas

particulares e os antigos proprietários desses recursos são considerados pela atual legislação como meros detentores dos direitos de uso dos recursos hídricos, assim mesmo, desde que obtenham a necessária outorga prevista em lei (SILVA, 2002).

A nota constitucional de domínio público implica em dar acesso à água àqueles que não sejam proprietários dos terrenos em que as nascentes aflorem, àqueles que não estão em prédios à jusante das nascentes e àqueles que não são ribeirinhos ou lindeiros dos cursos de água (MACHADO, 2002).

O atual marco regulatório infraconstitucional dos recursos hídricos foi o resultado de uma ação coletiva pela *rationale* corporativa dos indivíduos nela presentes (RAVENA, 2005).

De um lado, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), uma organização fundamentalmente constituída por técnicos em recursos hídricos, com profissionais das ciências exatas e, de outro lado, os expertises do setor elétrico.

Segundo Nírvia Ravena (2005), somente com a retomada da concepção do uso múltiplo da água como princípio norteador da regulação é que houve a possibilidade de mudança substancial da perspectiva de qual regulação deveria ser efetivada.

Nírvia Ravena (2005) incorpora que o movimento de reforma do Estado não conseguiu emplacar suas bases principiológicas na Lei das Águas, embora fique evidente que acabou depois projetando-o para o momento seguinte, que foi a criação da Agência de Regulação de Águas, com aprovação da Lei da ANA, a Lei n.º 9.984/00:

Dessa forma é necessário definir como o marco regulatório preparado pela Lei das Águas, a 9.433/97, originava-se em um momento anterior a Reforma do Estado; portanto, a configuração da Lei 9.433/97, necessariamente, não incorpora concepções de “cliente” como elemento de racionalização da administração pública. Esse “ente” que é preconizado pela Reforma do Estado não consta dos pressupostos da Lei 9433/97. A definição de usuário de recursos hídricos na Lei das Águas procura demonstrar a necessidade de uma regulação voltada aos usos múltiplos da água, o que difere da concepção montada pelos pressupostos da administração gerencial, como visto no capítulo anterior...

Detentores do conhecimento de grande parte das ferramentas de controle da quantidade e qualidade de recursos hídricos, os integrantes da ABRH disponibilizavam para atores locados nos órgãos governamentais conhecimento técnico para delimitar os contornos da política que estava se formando. ...

(...) No intervalo que compreende o início da elaboração do projeto de lei que origina a Lei das Águas, seu desdobramento no processo legislativo, sua circunscrição à arena ambiental e sua captura por reações centralizadoras de condução dessa política, a ação do ABRH e de parte de seus participantes mudou substancialmente. (RAVENA, 2005)

O primeiro movimento representado pela ABRH trabalhava numa perspectiva descentralizada, numa gestão compartilhada, local, aberta, democrática; e o segundo, o movimento do setor elétrico, em sentido oposto.

O movimento do marco regulatório dos recursos hídricos brasileiros é também o resultado da vivência democrática sufragada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa conjuntura orientou o movimento de construção da Lei das Águas, lei 9.433/97 (TOMANIK; POMPEU, 1998).

Dessa forma, esses dois movimentos perfilaram perspectivas diferentes e antagônicas de gestão dos recursos hídricos. A Lei das Águas, com uma trajetória centrada no uso múltiplo da água, sob o conceito de bacia hidrográfica como unidade territorial. A importância da bacia hidrográfica está no fato de aliar a água e a cobertura vegetal, pois, não é por acaso que a Amazônia possui a maior floresta tropical do mundo e contém 73% da água doce disponível no país (BENATTI, 2003).

Outra característica da Lei das Águas é estabelecida pelos mecanismos de participação da sociedade na gestão efetiva dos recursos hídricos:

Tem sido demonstrado que o esforço para redefinir usos mais sustentáveis dos recursos hídricos tem tido um pequeno impacto na trajetória do desenvolvimento regional e isso decorre principalmente da tênue participação política dos agentes locais, prevalecendo o interesse material de atores externos (XIMENES, 2003, p. 419).

Assim, a Lei das Águas criou uma proposta inovadora e democrática na gestão da água, bem de uso do povo e, por isso mesmo, de sua co-responsabilidade no processo de gerenciamento.

A Lei que criou a Agência Nacional de Águas (ANA) retoma a centralidade na contramão do pacto federativo instalado pela Constituição Federal de 1988.

É importante notar que no momento da constituinte as demandas por redemocratização seguiam paralelas aos clamores por descentralização, o que não pressupunha o estabelecimento de novos desenhos institucionais, como os comitês e agências de bacias (RAVENA, 2005).

O conhecimento técnico do setor elétrico favoreceu nesse processo a manutenção de uma certa influência na regulação da água. A afirmação do disposto no art. 225 da Constituição Federal, isto é, a inserção legal da água na arena do meio ambiente, esmaeceu muito as forças centralizadoras do setor elétrico.

A arena ambiental constituiu-se e consolidou-se com a confluência de dois elementos: a saliência que a questão ambiental adquiriu e a criação de ferramentas de controle ambiental com a aprovação da Lei das Águas, que estabeleceu um modelo de gestão descentralizado e avançado, contemplando, inclusive, a participação do povo nos principais instrumentos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH).

O Código de Águas, como se viu, inaugurou os primeiros instrumentos de regulação dos recursos hídricos, mas foi no plano infraconstitucional que a Lei das Águas consolidou instrumentos modernos de uma gestão dos recursos hídricos.

Para o Poder Executivo federal, a reforma do Estado tinha por pressuposição um modelo gerencial simples, eficiente e eficaz, via agência com a otimização da burocracia. Veja-se:

Ao identificar que havia um vazio normativo na Lei 9.433/97 quanto à cobrança pelos usos múltiplos dos recursos hídricos, a criação das ANA foi ventilada como solução. O vazio aqui referido diz respeito à natureza jurídica das Agências de Bacia, conforme disposto no artigo 42 e 44 da lei 9.433, a Lei das Águas. Na verdade, houve uma lacuna na norma jurídica ao não condicionar a competência do exercício de cobrança à Agência de Bacia, deixando vago o dispositivo que fazia referência acerca de qual entidade do SINGRH efetuar a cobrança. (RAVENA, 2005)

Infelizmente, as ideologias da reforma do Estado de 1997, que resultou na aprovação das Emendas Constitucionais n.º 19/98 e 20/98, acabaram em 2000 por tolher significativamente os avanços legal e institucional desencadeados pelo movimento que resultou na aprovação e publicação da Lei das Águas.

Ou seja, a gestação da ANA tinha o “DNA” do instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, eis que havia um vazio normativo da Lei das Águas quanto à cobrança pelos usos múltiplos dos recursos hídricos.

No plano dos recursos hídricos sob a gestão da União, a ANA toma posição de centralidade, com a prerrogativa institucional de gerenciar e aplicar os recursos advindos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. E isso sem qualquer articulação com outros entes do SINGRH.

A ANA, portanto, no que diz respeito aos rios sob gestão da União, conseguiu manter suas prerrogativas de uma agência centralizadora e técnica e, de sobra, com poderes de delegar a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

A conclusão do processo de gestação do marco regulatório, com início de gestação no Código de Águas, em 1934, fortalecido pela redemocratização do país, consolidada pela promulgação da Constituição de 1988 e bem sucedida com sua aprovação, foi, antes mesmo da consolidação do novo desenho institucional, obliterada pelo refluxo movimento centralizador que resultou na aprovação do Projeto de Lei n.º 1917/99, gestado na Casa Civil, e que resultou na Lei da ANA.

É importante destacar que essa complicada gestação jurídica e institucional do marco regulatório da água no nível federal influenciou negativamente para que, no nível estadual, o marco regulatório da política estadual de recursos hídricos ficasse também, no mínimo, confusa.

3.6 As dimensões ética e econômica do homem com a natureza

As análises existentes sobre direito dos recursos hídricos voltam-se — em regra — para a proteção hídrica a ser realizada pelo Estado, dando relevância diminuta para as dimensões macro e microeconômicas e a dimensão ética do homem com o ecossistema. “O valor econômico da água só agora começa a ser melhor reconhecido pelos economistas e pelos gestores e administradores” (TUNDISI, 2003, p. 157).

A economia é a ciência social que estuda a alocação ótima de recursos escassos para as atividades de interesse humano. Os usos múltiplos da água e a dependência das sociedades humanas e dos ecossistemas ante este elemento o tem tornado cada vez mais escasso. Essa escassez faz da água um dos interesses da economia e, em função disto, é atribuído a ela valor econômico (LANNA, 2002, p. 531).

Nasce daí o que se convencionou chamar de hidroeconomia ou economia dos recursos hídricos. As características da hidroeconomia podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos fundamentais (TUNDISI, 2003, p. 158):

- suprimento de água doce: custos do fornecimento, transporte e tratamento de água doce para as necessidades humanas;
- usos e custos da água na agricultura e nas indústrias;
- tratamento e reciclagem da água e a economia relacionada;
- custos decorrentes da perda de qualidade da água e investimentos necessários para a recuperação dessa qualidade;
- perda de serviços dos ecossistemas aquáticos, rios, lagos e represas e os custos econômicos dessas perdas;
- conflitos internacionais referentes às perdas de qualidade da água, devido à poluição e à recuperação, e as perdas econômicas em águas internacionais resultantes dessa degradação.

Do ponto de vista do suprimento de água para o ciclo hidrossocial, as seguintes etapas são fundamentais:

- retirada de água dos mananciais, superficiais ou dos aquíferos subterrâneos, para fornecimento e abastecimento às zonas urbanas e rurais;
- reserva de água;
- tratamento de água;
- coleta de água residuárias (esgoto doméstico e industrial);
- tratamento de águas residuárias;
- disposição de águas residuárias;
- reuso de águas tratadas. (TUNDISI, 2003, p. 158)

Em cada uma dessas etapas, há um conjunto de investimentos necessários, os quais geralmente podem ser apresentados como:

a) investimentos em infra-estrutura para retirada de água dos mananciais: sistemas coletores, como bombas e canalizações, e obras para transporte, reservas (como tanques e represas) e distribuição;

b) investimento nos sistemas de tratamento de água: estações de tratamento, equipamentos, material e substâncias químicas utilizadas no tratamento;

c) investimento nos sistemas de tratamento de águas residuárias, já utilizadas e resultantes dos usos domésticos, industriais e agrícolas;

d) investimento nos sistemas de coleta e transporte de águas residuárias de regiões urbanas e rurais para as estações de tratamento.

Os recursos hídricos são imprescindíveis ao desenvolvimento sustentável. O ministro do Meio Ambiente da China¹⁸, Pan Yue, por exemplo, disse, em 23 de março de 2005, em Hamburgo, que o milagre econômico chinês acabará em breve porque o meio ambiente não consegue mais acompanhar tal ritmo:

Der Spiegel: Mesmo assim a cada ano a China consolidada a sua reputação de terra maravilhosa da economia.

Pan Yue: Esse milagre acabará em breve porque o meio-ambiente não consegue mais acompanhar tal ritmo. A chuva ácida cai sobre um terço do território chinês, metade das águas de nossos sete maiores rios está completamente inutilizável, enquanto um quarto da nossa população não possui acesso a água potável. Um terço da população urbana respira ar poluído e menos de 20% do lixo produzido nas cidades é tratado e processado de forma ambientalmente sustentável. Finalmente, cinco das dez cidades mais poluídas do planeta ficam na China.

Der Spiegel: Qual a magnitude dos efeitos dessa degradação ambiental sobre a economia?

Pan Yue: É maciça. Devido ao fato de ar e água estarem poluídos, estamos perdendo entre 8% e 15% do nosso produto interno bruto. E isso não inclui os custos com a saúde. Além disso, há o sofrimento humano. Só em Pequim, entre 70% e 80% dos cânceres fatais estão relacionadas ao problema ambiental. O câncer de pulmão emergiu como a principal causa de óbitos.

Der Spiegel: Mas os fanáticos pelo crescimento econômico em Pequim ainda continuarão atuando como antes.

¹⁸ UOL Mídia Global. "O milagre chinês terminará em breve", diz ministro do meio-ambiente do país. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/derspiegel/2005/03/20/ult2682u14.jhtm>>

Pan Yue: Eles ainda estão desempenhando o papel de liderança – por ora. Para eles, o produto interno bruto é o único parâmetro para avaliar a performance do governo. Mas nós também estamos cometendo outro erro: estávamos convencidos de que uma economia próspera é automaticamente acompanhada de estabilidade política. Creio que isso é uma grande tolice. Quanto mais rapidamente cresce a economia, mas depressa corremos o risco de enfrentarmos uma crise política caso as reformas políticas não acompanhem esse ritmo. Se a lacuna entre ricos e pobres se ampliar, regiões da China e a sociedade como um todo se tornarão instáveis. Se nossa democracia e o nosso desenvolvimento econômico geral, vários grupos na população serão incapazes de proteger os seus interesses. E há um outro erro quanto a esse raciocínio...

Del Spiegel: Que erro?

Pan Yue: A idéia de que o crescimento econômico nos fornecerá os recursos financeiros para lidarmos com as crises relativas ao meio ambiente, às matérias-primas e ao crescimento populacional. (UOL Mídia Global, 2005)

Como se pode ver, a dimensão econômica dos recursos hídricos é por demais sensível, embora recentemente ganhe relevância havendo mesmo quem diga que a água é um fator limitante para o desenvolvimento sustentável, uma vez que a vida animal e vegetal não se desenvolvem na sua ausência, o mesmo ocorrendo nas atividades industriais e para produção de energia (SALATI, 2003).

Com efeito, o depoimento oficial do ministro do Meio Ambiente chinês retrata a crítica situação ambiental da China com lençóis freáticos descendo de um a três metros por ano. Essa é uma perda brutal quando se considera que, para produzir uma tonelada de grãos, são necessárias mil toneladas de água.

Esse problema não é só da China. A Índia e os Estados Unidos estão sendo igualmente afetados, pois esses países têm mais da metade da população do mundo, e o que se retira dos aquíferos não tem sido compensado pela reposição das chuvas.

3.7 A água como direito fundamental à vida

O jurista Pompeu (2003) ressalta que, no estudo relativo às águas doces, convém chamar atenção sobre a diferença entre o significado do vocábulo água e o da expressão recurso hídrico,

pois é comum encontrarmos em leis e manifestações doutrinárias e técnicas, a utilização do vocábulo e da expressão como sinônimas, o que não é verdade.

Decerto que em sentido lato as expressões se equivalem. A água é o elemento do meio ambiente descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização com tal fim, é espécie do gênero água.

Por essa razão, temos um código de águas e não um código de recursos hídricos, pois o código disciplina o elemento líquido mesmo quando não há aproveitamento econômico, como são os casos de uso para as primeiras necessidades da vida, da obrigatoriedade dos prédios inferiores receberem as águas que correm naturalmente dos superiores, das águas pluviais.

Como se pode ver, em sentido rigorosamente técnico, água e recursos hídricos não são a mesma coisa. São categorias distintas. Em que pese o acerto da distinção, neste trabalho, toma-se um termo pelo outro. E, quando necessário, o uso em sentido próprio de um ou de outro será feito com o devido esclarecimento.

Feitas essas considerações, voltemos à questão de a água (ou os recursos hídricos) se constituir ou não em direito fundamental assegurado pelo ordenamento constitucional brasileiro.

Na preocupação econômica com a água, encontra-se, também, uma preocupação ética adormecida, que remonta aos primórdios da origem da civilização moderna, trazida à tona na Agenda 21, a qual prevê que a “água é necessária em todos os aspectos da vida”.

Os direitos fundamentais, bens jurídicos por excelência e tema característico da pós-modernidade, mostram-se em constante evolução, conforme a história demonstra.

As gerações de direitos fundamentais evidenciam e procuram sistematizar a constante ampliação das espécies de direitos fundamentais. Aos direitos de primeira geração pode-se associar o liberalismo econômico, na figura expoente de Adam Smith, ou seja, os direitos civis e políticos – que compreendem as liberdades clássicas negativas e formais; aos de segunda geração, isto é, direitos econômicos, sociais e culturais, pode-se associar o intervencionismo estatal repre-

sentado na figura indelével de Keynes e, finalmente, os chamados direitos de terceira geração, os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos (MORAES, 2005).

Atualmente, em razão do descompasso, a desproporção, com o fosso entre a idéia e a realidade da democracia e sua efetividade nos países em desenvolvimento, já se desenham fórmulas teóricas em sede objetiva dos chamados direitos de quarta geração.

Seriam esses direitos, entre outros, o direito à democracia, o direito à informação e ao pluralismo, cuja dimensão universalizadora nos faz atribuir sua respectiva titularidade ao gênero humano (BONAVIDES, 2001).

Com efeito, o constitucionalista cearense, com sua peculiar originalidade, é enfático em dizer que a nossa democracia ainda tem um cunho de essencialidade formalística, mas não se pode desconhecer que a democracia não é algo acabado, é um processo e, por isso mesmo, em permanente construção. De qual sorte, são oportunas as palavras desse grande jurista:

A verdade fática nos ensina todavia que nos sobreditos países – e este é, também, o caso do Brasil – a democracia, enquanto forma participativa, quase naufragada, ainda permanece direito de primeira geração, ou forma de governo em estado rudimentar, rodeada de escolhos, de transgressões, distante, muito distante, por conseguinte, de lograr, na contextura social, a concreção das expectativas políticas e jurídicas do regime....

(...) Somos uma democracia bloqueada, uma democracia mutilada, uma democracia sem povo; o que, aliás, é singular contradição de forma e substância, porquanto se suprime aí o passivo das liberdades e dos direitos humanos. (BONAVIDES, 2001, p. 61)

O jurista alemão Friedrich Müller (2003) pontua que a idéia fundamental da democracia é a seguinte: determinação normativa do tipo convívio de um povo pelo mesmo povo. Já que não se pode ter o autogoverno, na prática quase inexecutável, pretende-se ter ao menos a autocodificação das prescrições vigentes com base na livre competição entre opiniões e interesses, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político.

Dentre os direitos fundamentais de terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à qualidade de vida (SARLET, 2004).

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ganha destaque neste milênio. O direito a um meio ambiente saudável, direito fundamental positivado nas constituições e nos tratados internacionais, apresenta características próprias dos chamados direitos de solidariedade, ao lado de outras que o diferenciam.

Com efeito, o conceito de qualidade de vida une, por exemplo, o direito ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento, ou seja, o que se verifica na pós-modernidade é integração da dimensão econômica e jurídica com o meio ambiente e o direito ao desenvolvimento.

Direitos fundamentais são todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalmente em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalmente formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo ou não assento na Constituição formal (SARLET, 2001).

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano — que tem por finalidade básica a sua dignidade, por meio de sua proteção básica, respeito à sua dignidade e através de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana — pode ser definido como direitos humanos fundamentais (MORAES, 2002).

A partir dos conceitos expostos, passa-se agora a delinear o direito fundamental à água, material e formalmente falando, no sistema constitucional brasileiro.

O direito à água está anexado ao direito à vida assegurado no art. 5.º, caput da Constituição Federal. Afinal de contas, é impossível o direito à vida sem água. A água é a condição básica para

a existência da vida humana.

Pode-se perguntar ab initio se decorre algum benefício prático em se considerar o direito à água como direito fundamental. A resposta é pela afirmativa. Os direitos e garantias individuais são direitos humanos e, por isso mesmo, gozam de primazia no plexo de direitos conferidos pelo Estado à cidadania. Os instrumentos jurídicos e políticos que os viabilizam são mais salientes e de maior eficácia jurídica e social.

A Constituição, ao tratar do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental do qual todos são destinatários, acabou por estabelecer a existência de um bem ambiental que tem duas características específicas: a) ser de uso comum do povo e b) essencial à qualidade de vida.

Ademais, como se disse, o direito à vida consiste no direito de estar vivo, de lutar pelo viver, de defender a própria vida, de permanecer vivo. É direito de não ter interrompido o processo vital. E, à evidência, é inimaginável ao homem viver sem sorver os recursos hídricos. Sem água não há vida animal nem vegetal.

O art. 2.º da Declaração Universal dos Direitos da Água verbera que, “Água é seiva de nosso planeta, ela é condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano”.

Os direitos de terceira dimensão se particularizam por se depreenderem da pessoa do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a que se refere o art. 225 da Constituição Federal, é típico exemplo de direito fundamental de terceira dimensão jurídico-constitucional.

Acrescente-se, ainda, que a quarta dimensão dos direitos é produto da globalização dos direitos fundamentais, sendo composta pelos direitos à democracia direta, à informação e ao pluralismo (BONAVIDES, 1997, p. 524-526).

Nesse sentido, basta verificar que a própria Lei n.º 9.433/1997, no seu art. 1.º, inciso VI,

diz que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Assim, o modelo de gestão disciplinado pela Lei das Águas reclama o exercício da democracia participativa, na qual o povo diretamente passa a gerir seus interesses mais sensíveis, o que está de acordo com a própria concepção de que a água é bem de uso comum do povo, de tal sorte que se é bem comum do povo seria contradição irremediável que o povo não pudesse gerir (ou pelo menos participar) da gestão de um bem que lhe é direito fundamental e natural e está assegurado como núcleo imodificável no art. 5.º, caput, da Constituição Federal de 1988.

3.8 A cobrança da água como instrumento de política macroeconômica

A cobrança pelo uso de recursos hídricos instituída pela Lei n.º 9.433/1997 constitui um instrumento estatal de intervenção econômica e ambiental dos estados na economia e no meio ambiente.

É mister assentar, desde logo, qual seria o instrumento jurídico que veiculará a cobrança pelo uso dos recursos hídricos a que se refere a Lei n.º 9.433/1997, vez que existem discussões jurídicas que geram certa insegurança na implementação da cobrança.

No início da década de noventa, havia muita discussão quanto à natureza jurídica da contraprestação pelo uso da água, se seria preço público ou a espécie tributária denominada pura e simplesmente de taxa.

Alguns estados chegaram a fazer opção pela espécie tributária taxa, a qual, de acordo com o art. 145, II, da Constituição Federal, somente pode ser instituída em razão do poder de polícia ou pela utilização efetiva e potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

A opção pela instituição da cobrança através de tributo se nos afigura insegura do ponto de

vista jurídico. Ademais, as opiniões doutrinárias e da própria jurisprudência dos tribunais brasileiros não têm contemplado essa tese.

Não obstante, o fato é que parte da doutrina jurídica pátria tem afirmado que “dificilmente se poderá cobrar o serviço de água mediante tarifa, porque a sua ligação domiciliar é de interesse sanitário e por isso deve ser compulsória para todos os moradores da cidade” (MEIRELLES, 2003, p.535).

A realidade é que há manifesta confusão em relação aos conceitos básicos, o que gera decisões ora afirmando cuidar-se de preço público, ora de taxa (OLIVEIRA, 2003).

O jurista Cid Tomanik (2002) entende que a contraprestação a ser cobrada tem natureza jurídica de preço público, inserido na receita patrimonial dos estados ou da União, com o que, a nosso ver, está de acordo com todo o arcabouço constitucional e infraconstitucional brasileiro.

Acrescenta o especialista em recursos hídricos que esse entendimento é hoje praticamente pacífico, embora reconheça que sua implantação não seja simples, pois, além da motivação política necessária, requer ampla discussão e negociação nas bacias hidrográficas onde os recursos são gerados.

O tema, todavia, é controvertido nacional e internacionalmente, de tal modo que a cobrança de tarifas tem merecido sérias críticas, senão vejamos:

Na Espanha tem-se afirmado que o sistema está configurado de tal forma que o consumidor de água, mais do que um usuário de um hipotético serviço público, comporta-se como um beneficiário de um serviço assistencial.

Neste contexto, o aumento do nível de renda dos consumidores finais e o baixo significado das tarifas de água conjugam-se para provocar desperdício, pois não existe uma repercussão real do custo sobre o usuário, sobretudo quando este realiza um consumo desmedido ou improdutivo.

Dizem mais os autores espanhóis Bartolomé Navarro e Garcés Sanagustín: É preciso vincular a sujeição de certos bens públicos às leis de mercado e, concretamente, a fixação para os mesmos de preços que reflitam os custos da gestão e da transformação, com o objetivo de contribuir para sua destinação ótima e seu emprego eficiente (MACHADO, 2002, p.83).

Esse, como se disse, é um pouco o discurso dos organismos multilaterais de mercado e que

começa a ganhar adesão de certos setores da academia.

A contraprestação pelo uso dos recursos hídricos deveras constitui um poderoso instrumento de intervenção econômica e ambiental nas políticas macroeconômicas da União e estados membros. E, ainda, constitui um poderoso instrumento de racionalização dos recursos hídricos.

A outorga do direito de uso e a cobrança pelo uso de recursos hídricos instituídos pela Lei n.º 9.433/1997, e Resolução n.º 48 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)¹⁹, em âmbito nacional, e a atual Lei das Águas maranhenses, lei n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, o próprio Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão, lei estadual n.º 5.405, de 8 de abril de 1992, podem se constituir na práxis poderosos instrumentos estaduais e nacional de política macroeconômica e de racionalização do meio ambiente.

É dizer, poderoso instrumento através do qual os estados, de modo geral, e o Maranhão, de modo especial, podem lançar mão para intervir econômica e ambientalmente rumo ao desenvolvimento sustentável, escopo finalístico da PNRH.

Para a manutenção de um desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional e nacional, é necessário que sejam preservados o meio ambiente em geral e os recursos hídricos, em especial, tanto em quantidade como em qualidade (SALATI; LEMOS; SALATI, 2002).

De fato. A ética da sustentabilidade das águas ganhou respaldo legal, e não deve ser deixada como enfeite na legislação. Deve-se invocar ao Poder Judiciário a prestação jurisdicional toda vez em que os princípios do desenvolvimento sustentável explicitados nos incisos I e II, do art. 2.º, da Lei das Águas for desrespeitado pelo Poder Público ou qualquer usuário de água.

É que, dentre os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, deve o Poder Público assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos. A utilização racional e integrada dos recursos hídricos rumo ao desenvolvimento sustentável constitui outra diretriz fundamental do SINGRH.

¹⁹ Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Não se trata evidentemente do desenvolvimento econômico no sentido liberal, fundado nos fatores de produção — os recursos naturais —, dentre os quais se destacam os recursos hídricos, sem compromisso com sua preservação, e sim do ecodesenvolvimento, o que, por definição, diz que o meio ambiente deve satisfazer as necessidades sociais presentes e futuras.

É o que assentou a Comissão Mundial sobre o Desenvolvimento Econômico, órgão das Nações Unidas que, em seu relatório de 1987, intitulado *Nosso futuro comum*, definiu o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a aptidão das futuras gerações a satisfazer suas próprias necessidades.

Ele compreende, em si mesmo, dois conceitos-chaves: o conceito de necessidades, notadamente as necessidades essenciais dos pobres do mundo, às quais deve ser dada prioridade absoluta; e a idéia de limitações impostas, seja pelo estado da tecnologia, seja pela organização social, à aptidão do meio ambiente a satisfazer as necessidades presentes e futuras (COMPARATO, 2004).

A respeito desse novo conceito de desenvolvimento, o Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, de 1994, assinalou, com razão, que toda dívida social cujo adimplemento é adiado, seja ela de que natureza for, prejudica a sustentabilidade do processo de desenvolvimento (COMPARATO, 2004).

Além da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, as ações e políticas de intervenção na economia que devem ser tomadas para se atingir o objetivo acima exposto, no que diz respeito aos recursos hídricos, e melhorar a oferta de água em qualidade e quantidade são, entre outras, como se pode exemplificar, as seguintes (SALATI; LEMOS; SALATI, 2002):

- 1) aprofundar os estudos científicos e tecnológicos sobre os recursos hídricos do país, tanto para águas superficiais como subterrâneas;
- 2) desenvolver amplo programa de educação ambiental com foco centrado nos recursos hídricos e sua importância para a saúde, para o meio ambiente e para a produção;
- 3) estabelecer mecanismos que permitam um aprimoramento contínuo e constante da legislação face à realidade da gestão da demanda e da oferta de recursos hídricos;

4) aprimorar a estrutura institucional envolvida no manejo, utilização e fiscalização dos recursos hídricos;

5) fazer com que os projetos que envolvam o manejo de recursos hídricos, tais como, construção de represas, saneamento básico, fornecimento de água e navegação fluvial, levem em consideração suas influências e interações com outros setores do meio ambiente e da sociedade;

6) evitar a todo custo a contaminação das águas subterrâneas por substâncias tóxicas e metais pesados;

7) estabelecer facilidades para a formação de recursos humanos na ciência e na técnica de preservação e utilização dos recursos hídricos;

8) aumentar a cooperação internacional com instituições mais avançadas que as brasileiras com respeito ao conhecimento de hidrologia básica e aplicada.

Não se trata de prognósticos fora da realidade institucional, pois se pode afirmar com absoluta segurança que nunca houve tanta perspectiva positiva para o setor de recursos hídricos no Brasil (SETTI, 2003).

Em termos de marco institucional, Arnaldo Augusto Setti chega a afirmar que o país conta hoje com todos os instrumentos necessários, quais sejam, legais, institucionais, técnicos e financeiros para, juntamente com os usuários e a sociedade civil, implantar em médio prazo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

Gustavo Vettorato²⁰ anota que a escolha econômica dos fatores água, escassez, valor econômico e externalidades decorre justamente por ser a água objeto da relação jurídico-econômica resultante da manipulação; a escassez decorre da impossibilidade de todos se servirem ilimitadamente do bem da vida água; o valor econômico decorre precisamente da escassez e as externalidades seriam as conseqüências emanadas da manipulação desta relação jurídico-econômica dos recursos hídricos.

²⁰ VETTORATO, Gustavo. *A cobrança pelo uso dos recursos hídricos como instrumento estadual de política macroeconômica*. Disponível em: <<http://www.serrano.neves.nom.br>>. Acesso em: 21 mar. 2005.

Não resta dúvida de que a difusão da idéia de que os recursos hídricos brasileiros existem em abundância tem propiciado a cultura do desperdício, do uso ineficiente, irracional da água, na eterna idéia de que o ciclo hidrológico se encarrega de renovar os recursos hídricos, quando, na realidade, a taxa marginal de renovação tem sistematicamente caído, relativamente à demanda por recursos hídricos.

A ineficiência no uso dos recursos hídricos é uma chaga do país em matéria de água. Os recursos hídricos pertencem a todos, são de uso de uso comum, embora em termos jurídicos não seja assim, porque a gestão dos recursos hídricos pertence à União e aos estados-membros.

E aí vale o exemplo clássico do peixe que não é de ninguém, um recurso possuído, sujeito à ineficiência: os estoques de peixe não são possuídos por ninguém, por conseguinte, ninguém tem um incentivo para administrá-los eficientemente, para fazer manutenção a longo prazo etc. (STEPHEN, 1993).

Quer dizer, a idéia de uso comum e de abundância e o baixo custo²¹ da água, infelizmente, leva ao desperdício, à ineficiência e à irracionalidade no uso dos recursos hídricos brasileiros.

Não se pode deixar de reconhecer que a despeito de ser inegável que o baixo custo da água e a cultura da abundância é igual a desperdício e uso irracional dos recursos hídricos, não se pode igualmente deixar de reconhecer que não é a mercadorização que vai resolver esses problemas. Talvez, a radicalização da democracia participativa seja o antídoto eficiente contra esses males, não a mera mercantilização.

O discurso de “valor econômico”, da mercadorização, também desenha as externalidades:

Considerando que, com a degradação e a escassez das fontes (manguezais, rios, olhos d'água, lençóis freáticos, e outros), do volume dos recursos hídricos, e com sua extrema utilidade, temos um cenário de alta valorização econômica dos mesmos. Entretanto, por incapacidade de apropriação (no sentido de propriedade e domínio)

²¹ No Brasil, mil litros de água custam o equivalente a um litro de refrigerante. O *Atlas de Saneamento*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgou pesquisa que revela que o Brasil ainda desperdiça até 40% de sua água tratada. O estudo mostra mais uma vez um país desigual em níveis municipais e estaduais. Segundo o IBGE, praticamente a metade dos municípios brasileiros não tem serviço de esgotamento sanitário. A distribuição dos recursos hídricos do país é vista por especialistas como um dos responsáveis pelas desigualdades sociais.

dos recursos hídricos presentes na natureza, eles são considerados livres, mesmo que apresentando alta valoração econômica. Em face de tal realidade, o Estado, visando regular tal situação desde a metade do século XIX, tem criado progressivamente instrumentos para fazer com que os recursos hídricos tenham reconhecido o seu valor econômico. O motivo destes esforços tem o objetivo de fazer os usuários desse bem interiorizem os custos dos prejuízos causados a terceiros por certa atividade e que não é normalmente contabilizada é conhecida de externalidades.

As externalidades podem ser positivas ou negativas. As primeiras são aquelas benéficas, como o exemplo de uma indústria que irá ter 100 empregos diretos em uma comunidade, onde as externalidades positivas serão os empregos indiretos e a maior circulação de valores na comunidade. As externalidades negativas traduzem-se nas interferências prejudiciais, em que, no mesmo exemplo, podemos indicar a poluição da indústria (resíduos jogados no ar e no córrego que abastece a cidade), ocasionando maior ocupação hospitalar por problemas respiratórios e custos de tratamento da água. Isso é, as externalidades são os efeitos negativos ou positivos não contabilizados monetariamente pelos agentes econômicos. (NÚSDEO, 1997)

Assim, os prejuízos causados a terceiros nas derivações, captações, extrações de água, nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos e que não são normalmente contabilizados, são as chamadas externalidades negativas.

Outro aspecto a ressaltar é o fato de que, com abertura desenfreada da economia — a onda de privatização — todos os Estado-membros perderam praticamente todos os seus instrumentos clássicos de gerenciamento de políticas macroeconômicas.

Com efeito, os estados-membros, como o Maranhão, por exemplo, não dispõem de nenhum instrumento de política macroeconômica monetária e fiscal, pois perderam seus bancos estaduais, companhias de energia elétrica e de telecomunicações e alguns até as companhias que cuidam dos serviços de água de abastecimento público, o que ainda não ocorreu no caso maranhense.

A outorga do direito de uso e a cobrança pelo uso de água, a nosso aviso, representam dois poderosos e restantes instrumentos de intervenção dos estados membros nas suas economias rumo ao desenvolvimento econômico, social, político e institucional.

Resta, pois, agora, a real possibilidade de os estados-membros instituírem seus conselhos estaduais de recursos hídricos ou darem um melhor regramento aos já instituídos, para utilizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos como instrumento de política macroeconômica estadual rumo ao desenvolvimento sustentável.

4 OS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

O Brasil, na década de 1940, tinha cerca de 13 milhões de habitantes urbanos, residindo nas sedes municipais e distritais, segundo dados do IBGE.

Toda essa população vivendo nos centros urbanos provoca uma violenta demanda por recursos hídricos e saneamento (abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitários), situação vigente e potencializada nos dias atuais.

O Brasil é o quinto país do mundo em número de habitantes e em extensão territorial e possui cerca de 12% da água doce do mundo em seu território. Mas não basta ter grandes estoques de recursos hídricos; é indispensável que tais recursos estejam disponíveis à população. Esse é o problema brasileiro de um modo geral, e do Maranhão em particular.

É corrente entre os pesquisadores que o Brasil tem 12% da água doce do planeta, contabilizando-se apenas as águas superficiais e subterrâneas. É também o único país com dimensão continental onde chove todo ano em todo o território nacional. Mesmo no semi-árido nordestino chove 750mm/ano.

O problema é que a disponibilidade hídrica da Amazônia é de 73,2% da nacional, enquanto o semi-árido nordestino, com maior população, fica com cerca de 3% dos recursos hídricos brasileiros, conforme assevera Arnaldo Augusto Setti:

Com uma área de 8.512.000 Km² e cerca de 170 milhões de habitantes, o Brasil é hoje o quinto país do mundo, tanto em extensão como em população.

[...] O Brasil tem uma posição privilegiada perante a maioria dos países quanto ao seu volume de recursos hídricos. Porém, como demonstra o Quadro 1, mas de 73% da água doce disponível do País encontra-se na bacia Amazônica, que é habitada por menos de 5% da população. Portanto, apenas 27% dos recursos hídricos brasileiros estão disponíveis para 95% da população. ...

A migração da população do campo para a cidade e a industrialização exerceram significativo aumento na demanda das águas dos mananciais e, também, exigiram o crescimento do parque gerador de energia elétrica que, por sua vez, provocou a necessidade de construção apreciável de aproveitamentos hidrelétricos. Adicional-

mente, o aumento da população reclamou por maior produção de alimentos que veio a encontrar na agricultura irrigada o canal apropriado para satisfazer essa demanda. (SETTI, 2003, p. 343-345).

O Brasil tem três grandes bacias hidrográficas e dois complexos de bacias hidrográficas. As três bacias são:

- a) a do rio Amazonas;
- b) do rio Tocantins; e
- c) do rio São Francisco, e os dois complexos de bacias, do Prata e do Atlântico.

O complexo da Bacia do Prata é constituído de três bacias: Alto Paraguai, Paraná e Uruguai; o complexo Atlântico é subdividido nos seguintes complexos: Atlântico Norte, Atlântico Nordeste, Atlântico Leste 1, Atlântico Leste 2 e Sudeste.

A produção hídrica²², entendida como o escoamento anual afluente ao Oceano Atlântico é, em território brasileiro, de 168.790m³/s, levando-se em consideração, também, a vazão produzida na área da bacia Amazônica que se encontra em território estrangeiro, estimada em 89.000m³/s. A disponibilidade hídrica total do país atinge 257.790m³/s.

Os dados do balanço hídrico mostram a grande variação hidrológica do território brasileiro. De fato, os escoamentos superficiais específicos variam desde 48,2 l/s/km² no Atlântico Norte e 34,2 l/s/km² na bacia Amazônica até 2,8 l/s/km² na região semi-árida do Atlântico Leste 1 e 4,5 l/s/km² na bacia do rio São Francisco.

²² Dados da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

5 OS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO MARANHÃO

5.1 Aspectos gerais acerca dos recursos hídricos superficiais no Maranhão

O Maranhão, em razão da sua posição geográfica, a leste da região amazônica, em fronteira com o Nordeste brasileiro, é o estado nordestino que menos se identifica com a característica maior dessa região: a escassez de recursos hídricos.

Com efeito, o Maranhão é detentor de uma invejável rede hidrográfica, com, pelo menos, dez bacias perenes, podendo ser individualizadas as seguintes bacias: Gurupi, Turiaçu, Maracaçumé-Tromai, Uru-Pericumã-Aurá, Mearim, Itapecuru, Tocantins, Parnaíba e Munim, além de pequenas bacias ao norte. Cinco são as vertentes hidrográficas principais do Maranhão: Chapada das Mangabeiras, Chapada do Azeitão, Serra das Cruzeiras, Serra do Gurupi e Serra do Tiracambu (IBGE, 1997).

Além da malha hidrográfica estadual, o Maranhão também é beneficiado pela bacia hidrográfica federal Araguaia-Tocantins, que se situa em grande parte na região Centro-Oeste, desde as nascentes dos rios Araguaia e Tocantins até sua confluência, e daí para jusante, adentra na região Norte, em faixa relativamente estreita que acompanha o baixo Tocantins até sua foz (ANA, 2002).

As bacias hidrográficas constituem-se limites naturais da paisagem. Por meio delas, a organização e compreensão espacial é facilitada, tornando-se um importante instrumento de gestão das atividades humanas (CARVALHO, 2002).

O termo hidrografia reúne duas palavras: hidro, que significa água e gráfico, relativo a representação por desenho. A configuração espacial de uma bacia hidrográfica consta de uma parte alta, os morros ou planaltos (divisores de água), e uma mais profunda, o vale, para onde escorre toda a água das chuvas e das nascentes (CARVALHO, 2003).

A bacia hidrográfica é definida por glossários científicos como área de drenagem de um curso de água ou lago. A bacia hidrogeológica é a unidade fisiográfica ou geológica que contém pelo menos um aquífero de extensão significativa (MACHADO, 2003).

Como derivações, geralmente aparecem os termos sub-bacia e microbacia. O termo sub-bacia transmite uma idéia de hierarquia, de subordinação, independentemente do tamanho, razão pela qual é mais utilizada para estabelecer uma diferenciação por áreas de abrangência, enquanto que a designação microbacia expressa uma idéia de tamanho, de dimensão, difícil de ser estabelecida (CARVALHO, 2003).

Feitas essas considerações conceituais, é mister dizer duas palavras acerca da bacia hidrográfica Araguaia-Tocantins. Ela está dentro da competência da União, o que implica que seu gerenciamento pelo modelo constitucional e legal é da competência do SINGRH.

A bacia hidrográfica Araguaia-Tocantins possui uma área superior a 800.000 km², constituindo-se na maior bacia hidrográfica inteiramente situada em território brasileiro. Seu principal rio formador é o Tocantins, cuja nascente localiza-se no estado de Goiás, ao norte da cidade de Brasília (IBGE, 2005).

O Tocantins desemboca no delta amazônico e embora possua, ao longo do seu curso, vários rápidos e cachoeiras, também permite alguma navegação fluvial no seu trecho desde a cidade de Belém, capital do estado do Pará, até a localidade de Peixe, em Goiás, por cerca de 1.900 quilômetros, em épocas de vazões altas.

O maior afluente do rio Tocantins é o rio Araguaia, que nasce na serra das Araras, no estado de Mato Grosso, possui cerca de 2.600 quilômetros e desemboca no rio Tocantins na localidade de São João do Araguaia, logo antes de Marabá (PA).

No extremo nordeste do estado de Mato Grosso, o rio divide-se em dois braços, o rio Araguaia, pela margem esquerda, e rio Javaés, pela margem direita, por aproximadamente 320 quilômetros, formando assim a ilha de Bananal, a maior ilha fluvial do mundo (IBGE, 2005).

O Araguaia é navegável cerca de 1.160 quilômetros, entre São João do Araguaia e Belezá, porém não possui nesse trecho qualquer centro urbano de grande destaque.

A bacia Araguaia-Tocantins é formada por quatro importantes mananciais: O rio Tocantins, o rio Araguaia, o rio das Mortes e o rio Itacaiúnas, dentre outros de menor fôlego hídrico.

Com suas nascentes em altitudes de aproximadamente 1.100m, o rio Tocantins percorre uma extensão de 2.400 quilômetros. Seus principais tributários, até a sua confluência com o rio Araguaia, pela margem direita, são os rios Bagagem, Tocantinzinho, Paranã, Manoel Alves da Natividade, do Sono, Manoel Alves Grande e Farinha; e, pela margem esquerda, o afluente mais importante é o rio Santa Teresa. Na altura do paralelo 6° S, se junta com o rio Araguaia, e, ao final, recolhe a contribuição do rio Itacaiúnas, pela margem esquerda (ANA, 2002).

Como se disse, o rio Araguaia é o maior e mais importante tributário do rio Tocantins, com mais de 2.600 quilômetros de extensão; nasce na Serra das Araras, nos rebordos da Serra dos Caiapós, no Estado de Mato Grosso, numa altitude de 850m, desenvolvendo-se na direção sul-norte, quase paralelamente ao rio Tocantins, com o qual conflui na localidade de São João do Araguaia, logo antes de Marabá (CARVALHO, 2003). Banha a região sudoeste do Maranhão e recebe alguns afluentes de porte, como os rios Manoel Alves Grande, Farinha, Gameleira, Água Boa, Lajeado, Posse e Bananal.

São notáveis as várias cachoeiras e corredeiras que tornam essa região uma das de maior beleza cênica do Estado e de indiscutível potencial para o turismo. São dignas de registro, as cachoeiras do Itapecuru (no rio homônimo, 20 quilômetros a sudeste de Carolina), Pedra Caída e as mais surpreendentes delas: a do Prata e a do Romão — duas cachoeiras magníficas no rio Farinha, com mais de 30m de altura. No rio Tocantins, entre Porto Franco e Imperatriz, podem ser mencionadas as de Saco Grande, da Corda, Santo Antônio e São Domingos (IBGE, 1997).

A Bacia do Tocantins-Araguaia é a maior bacia localizada inteiramente em território brasileiro, com 813.674,1 km², mas não é lócus espacial e hídrico desta pesquisa.

5.2 Caracterização dos recursos hídricos do Maranhão

Como já se afirmara, o Estado do Maranhão, embora localizado na região Nordeste do Brasil, encontra-se numa área de transição entre o Nordeste semi-árido e a Amazônia úmida. Em matéria de recursos hídricos, é um Estado rico, sendo inclusive banhado pela maior bacia de recursos hídricos localizada inteiramente dentro do território brasileiro, que é a bacia Araguaia-Tocantins.

Na parte maranhense do rio Tocantins, os recursos hídricos apresentam-se em qualidades adequadas aos seus usos atuais principais, ou seja, abastecimento urbano, recreação e lazer.

Está em curso um empreendimento para a construção da Usina Hidrelétrica de Estreito, gerenciado pela ANA, para fins de produção de energia hidráulica. Os estudos dos impactos ambientais estão em curso, embora a fase de implementação da referida UHE pareça uma realidade de profundos impactos ambientais.

No plano eminentemente estadual, objeto específico dessa pesquisa, o Estado do Maranhão tem dez bacias hidrográficas de relevo (XAVIER, 2004; BEZERRA, 2004 e KONRAD-ADENAUER-STIFUNG, 2004):

Duas bacias maranhenses, conforme se depreende da figura 1, todavia, se destacam nesse cenário de águas superficiais: A bacia hidrográfica do rio Itapecuru e a do rio Mearim. São as duas maiores bacias maranhenses, as quais são o lócus espacial hídrico da análise jurídico-ambiental de outorga do direito de uso e da cobrança que se abordará logo em seguida. É que considerando-se que ambas, juntas, representam o que há de mais relevante em termos de recursos hídricos estritamente maranhenses, imagina-se, por indução, que a análise delas possibilitará, com razoável margem de acerto, chegar-se à realidade das demais bacias hidrográficas maranhenses.

5.2.1 Bacia Hidrográfica do rio Itapecuru



Figura 1 – Principais bacias hidrográficas do Estado do Maranhão

A palavra Itapecuru é de origem indígena, que etimologicamente significa ita = pedra; pe = caminho; curu = grande, “caminho da pedra grande” (ALCÂNTARA, 2004 apud BATISTA, 1997). A bacia hidrográfica do rio Itapecuru situa-se na parte centro-leste do Estado do Maranhão, entre as coordenadas 2°51’ a 6°56’ Lat. S 43°02’ a 43°58’ Long W (ALCÂNTARA, 2004). (v. Figura 2)

O rio Itapecuru nasce ao sul do Estado, no sistema formado pelas serras de Cruzeiras, Itapecuru e Alpercatas, a cerca de 530m de altitude. Abrange uma área de 52.972,1 Km², que corresponde a cerca de 16% das terras do Maranhão (ALCÂNTARA, 2004).

Partindo de suas nascentes, corre inicialmente na direção oeste-leste até Várzea do Cerco,

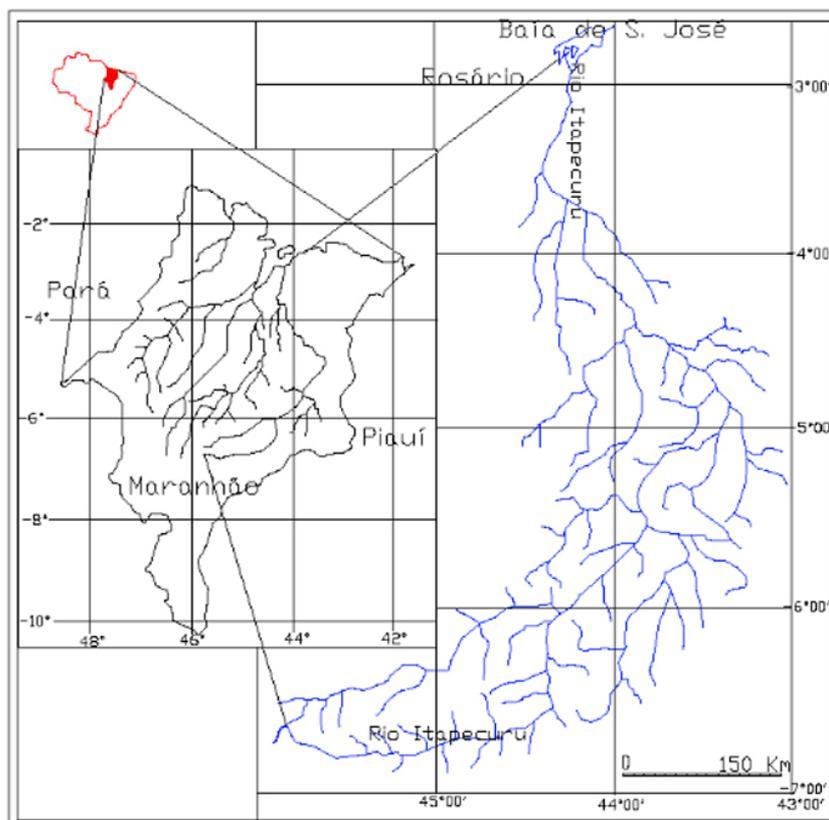


Figura 2: Localização da Bacia Hidrográfica do Itapecuru.

onde toma rumo norte até a barra do rio Alpercatas. Desse ponto em diante, muda de direção para nordeste, persistindo até encontrar o rio Correntes, onde, subitamente, inflete para noroeste.

Nas proximidades de Caxias, assume direção geral nor-noroeste. Deságua na baía do Arraial, a sudeste da ilha de São Luís, através de dois braços denominados Tucha e Mojó (IBGE, 1997).

Os principais afluentes pela margem direita são os rios Correntes, Pirapemas e Itapecuruzinho e os riachos Seco, do Ouro, Gameleira, Cachimbo e Guariba. Pela margem esquerda, destacam-se os rios Alpercatas, Peritoró, Pucumã, Codozinho, dos Porcos e Igarapé Grande, além dos riachos São Felinto, da Prata e dos Cocos (IBGE. 1997).

A bacia do rio Itapecuru banha um total de 45 municípios, sendo 10 localizados às suas margens, com uma população aproximada de 1.401.698 habitantes e uma densidade populacional de 26,5 hab/Km² (MANUAL DE TREINAMENTO DE AGENTES AMBIENTAIS, 1999).

O rio que define a bacia nasce nas fronteiras dos municípios de Mirador, Grajaú e São Raimundo das Mangabeiras, na encosta setentrional da Serra da Croeira, indo desaguar 1.450 quilômetros depois no oceano Atlântico, na baía de São José, a leste da ilha de São Luís (ALCÂNTARA, 2004 apud FEITOSA, 1983).

A bacia do Itapecuru situa-se numa zona de transição dos climas semi-áridos do interior do Nordeste para os úmidos equatoriais da Amazônia, como, aliás, é o próprio Estado do Maranhão que se divide numa parte semi-árida do Nordeste e outra úmida da Amazônia.

Na região do Itapecuru a dominância é do regime fluvial tropical, explicado pela existência de uma estação de águas abundantes, de fevereiro a maio, e outra de águas escassas, de agosto a novembro (IBGE, 1997).

Enner Herênio de Alcântara (2004) diz que:

As águas do rio Itapecuru proporcionam usos múltiplos tais como: abastecimento para a cidade de São Luís e de todas as cidades ribeirinhas e/ou adjacentes, transporte, recreação tanto de contato primário como secundário, irrigação, pesca, dessedentação de animais, agricultura de vazante, piscicultura e uma atividade característica da região que é o uso para lavagem de roupas. Isto ocorre mesmo onde existe rede de distribuição d'água.

O rio Itapecuru nasce no sistema formado pelas serras de Crujeiras, Itapecuru e Alpercatas, a cerca de 500 metros de altitude.

A superfície total da bacia hidrográfica é de 52.884 Km² (cerca de 16% do território do Maranhão. (ALCÂNTARA, 2004, p. 111)

O DNAEE, até os dias de hoje, é quem controla toda a rede de drenagem de 14 postos fluviométricos, sendo sete no rio principal e sete em seus principais afluentes, que são: Alpercatas, Corrente, Pucumã, Santo Amaro, Itapecuruzinho, Peritoró, Tapuia, Pirapemas, Gameleira e Codozinho.

Segundo a classificação climática de Koeppen, a bacia do Itapecuru se enquadra no tipo Aw' – clima tropical úmido, com temperaturas elevadas, médias acima de 20°C, e precipitação entre 1.000 e 1.500 mm/ano, com duas estações bem distintas, uma chuvosa e outra seca (ALCÂNTARA, 2004 apud LEMOS, 2002).

O rio Itapecuru pode ser caracterizado fisicamente em três regiões distintas: Alto, Médio e Baixo Itapecuru. O Alto Itapecuru vai das nascentes²³ até o município de Colinas (ALCÂNTARA, 2004).

Nesta região, a pecuária é explorada em regime intensivo, ocorrendo também com cultura de milho, feijão, arroz e mandioca, pastagens de gramíneas, além do extrativismo do coco do babaçu. A fruticultura é pouca explorada (ALCÂNTARA, 2004 apud DA SILVA, 1992). O médio Itapecuru vai de Colinas até Caxias e o baixo de Caxias até a foz na baía de São José.

Em 1992, o Fórum Maranhense das Organizações da Sociedade Civil, composto pela Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS), Associação de Geólogos do Maranhão (AGE-MA), Associação Maranhense para Conservação da Natureza (AMAVIDA), Instituto do Homem e Fundação Joaquim Simões dos Santos (FUNJOSA/ECOEBELA) publicou um documento, segundo o qual o potencial subterrâneo de recursos hídricos foi estimado em 2 bilhões e 900 milhões de m³, o que representa, segundo Alcântara (2004), 30% do escoamento total do rio Itapecuru.

A engenheira agrônoma e técnica do Estado, vinculada à SEMA, Ceci Dalva Souza dos Santos faz um diagnóstico pouco animador a propósito da bacia hidrográfica do Itapecuru:

Nos últimos anos, vem sofrendo uma progressiva retirada da sua cobertura arbórea, o que tem contribuído para reduzir a permanência da água na mesma, por diminuir a permeabilidade do solo e, conseqüentemente, o seu armazenamento. Com a redução do período de trânsito das águas, as inundações se tornam mais freqüentes e intensas durante o período das chuvas, enquanto que a escassez dos reservatórios subterrâneos tem reduzido a vazão dos rios no período de estiagem. Como conseqüência o escoamento superficial tem sido intensificado, provocando o carreamento do solo, para o leito do rio.

A abertura de estradas tem estimulado à implantação de grandes projetos agrícolas modificando assim, o processo de escoamento natural das águas de superfície, alterado por obras de aterros/cortes e drenagens para implantação de vias de acesso, extração de materiais de empréstimos para barragens, canais e diques, interagindo neste processo, ainda as atividades de preparo de áreas para plantio.

Por fim, o processo das interações físico-químicas com as águas de superfície e

²³ O rio Itapecuru nasce nos contrafortes das serras da Crueira, Itapecuru e Alpercatas no sul do Estado do Maranhão.

subterrâneas, e também do solo, tem sido alterado pelo acréscimo na água, eventualmente, de fertilizantes em solução, com implicação nos processos pedogenéticos, tais como a adição, a remoção e a translocação de sais. (SANTOS, 2003 *apud* MARRANHÃO, 1991, p. 37)

Essa técnica maranhense certificada em trabalho científico que cerca de 40% da água tratada e consumida na capital do Estado do Maranhão provém da Estação de Tratamento de Águas Italuís e que, segundo dados da Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (CAEMA), dos 4.394.159 m³/mês de água tratada pelo Italuís são destinados à capital 3.322.836 m³/mês.

Em 2001, nove anos depois, o mesmo Fórum Maranhense das Organizações da Sociedade Civil publicou um manifesto denominado de SOS RIO ITAPECURU, onde diz o seguinte:

O Maranhão chega ao século 21, tendo pela frente, grandes desafios a vencer na área econômica, social, ambiental, cultural, espacial e tecnológica. De todos os desafios, entretanto, um da área ambiental merece urgentemente atenção especial de todos - Dirigentes Públicos, Parlamentares, Magistrados, Empresários Maranhenses, Professores, Alunos, Dirigentes de Movimentos Sociais, Organizações da Sociedade Civil, Conselhos, Igrejas e, principalmente, das pessoas que residem nos 45 municípios que formam a Bacia Hidrográfica do Rio Itapecuru e têm as suas vidas vinculadas diretamente a vida do Rio.

A Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão - CAEMA, sem estudos consistentes e sem ouvir nenhum dos municípios integrantes da Bacia, nem as Prefeituras, nem as Câmaras Municipais e nem os cidadãos ribeirinhos, em flagrante desrespeito às Leis Ambientais e às Leis Orgânicas Municipais, decidiu que a única forma de viabilizar-se para o futuro é quadruplicar a captação de água do Rio Itapecuru e ofertar o produto, prioritariamente, para uso de indústrias que estão ávidas para se instalarem nas proximidades do Complexo Portuário do Itaqui. Esta ação agravará a situação já precária do Rio, de Rosário até Mirador, e trará conseqüências catastróficas para os municípios da Ilha de São Luís.

A Implantação de indústrias poluentes na Ilha, na qual se encontra localizada a cidade de São Luís, patrimônio cultural da humanidade, com capacidade de geração de riquezas permanentes com o uso da dimensão cultural, apresenta-se como uma imensa contradição que a história já provou ser verdadeira.

As grandes indústrias que se instalaram em São Luís, todas elas beneficiadas com generosos incentivos pagos pela sociedade brasileira, não tiveram a sensibilidade para destinar parte de seus lucros pelo menos para amenizar os graves impactos negativos que têm causado à Ilha. A miséria e a pobreza aumentaram; os empregos são em número reduzidos pela automação e, geralmente, destinados a candidatos de outros Estados, com maior qualificação; os derramamentos de óleos na Baía de São Marcos são rotineiros e, com isso, sofrem os mangues e seus residentes naturais - caranguejos, peixes, sururus, camarões e, principalmente, as famílias pobres que sempre tiveram nos mariscos a garantia da sobrevivência.

A Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão - CAEMA já retira do Rio Itapecuru, desde 1983, um volume de água que tem modificado sobremaneira as suas condições geoambientais. Vários estuários e córregos já desapareceram. Há locais, antes navegáveis, que hoje já se atravessa a pé. Os peixes, antes existentes em abundância,

atualmente são raros e de pouca diversidade. As marés, pela diminuição da lâmina d'água, cada vez mais avançam rio acima comprometendo, inclusive, a utilização de água para consumo humano. (SOS RIO ITAPECURU, 2001, p.1-3)

O manifesto SOS RIO ITAPECURU tem por objetivo alertar as instituições públicas, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado e o conjunto da sociedade maranhense para a situação do rio Itapecuru.

Além disso, o manifesto denuncia a CAEMA por nunca ter alocado um centavo da receita advinda com a venda da água do rio Itapecuru para atividades de preservação ou conservação de sua bacia hidrográfica.

O Itapecuru, como se pode ver, passa por momento sensível do ponto de vista da degradação ambiental do ecossistema, vez que, de acordo com o IBGE (1998 apud SANTOS, 2003), a bacia do rio Itapecuru sofre impactos ambientais de inúmeras cidades, fábricas, hospitais, matadouros, e a estação de tratamento de água para São Luís recebe efluentes in natura de esgotos sanitários, despejos industriais e de resíduos de agrotóxicos, acarretando a disseminação de uma série de doenças de veiculação hídrica.

No que respeita aos recursos hídricos subterrâneos, Alcântara diz que a alta bacia é responsável por um potencial de cerca de 2,8 bilhões de m³/ano (78% do potencial subterrâneo total), e acrescenta enfaticamente que:

Neste trecho, o escoamento subterrâneo representa cerca de 85% do escoamento total, o que denota a magnífica restituição dos aquíferos da região do alto curso. Este potencial decai sensivelmente em direção à foz, para 57% em Caxias, 38% em Coratá e 25% em Cantanhede.

Relacionando as águas subterrâneas às águas superficiais verifica-se a grande importância do altíssimo curso do rio Itapecuru na manutenção de suas vazões. Os aquíferos sedimentares, bastante porosos, que ocorrem nesta região (parque de Mirador) absorvem boa parte das precipitações e as retransmitem regularmente aos rios – especialmente o Alpercatas –, sendo a diferença entre as mínimas e máximas pouco significativa. (ALCÂNTARA, 2004, p. 98)

Desse modo, do ponto de vista da quantidade, a bacia do Itapecuru já perdeu 73% do seu volume de águas, segundo levantamentos técnicos. E no concernente à degradação ambiental —

o assoreamento, a poluição, o corte das matas ciliares, o despejo de dejetos humanos — a situação é alarmante.

Não obstante este estado de coisas, a bacia continua abastecendo grande parte das cidades de São Luís e Caxias, estando ainda em suas margens as cidades de Caxias, Mirador, Colinas, Codó, Aldeias Altas, Timbiras, Coroatá, Pirapemas, Itapecuru-Mirim, Santa Rita e Rosário (ALCÂNTARA, 2004).

É, no entanto, necessário registrar que o comprometimento dos recursos hídricos da bacia do rio Itapecuru tem criado impacto econômico com empobrecimento das comunidades locais. Não bastasse isso, essas comunidades ribeirinhas assistem ao avanço do clima sub-úmido seco e semi-árido, quando na década de 1960 apresentava florestas úmidas exuberantes.

Dessa forma, o Maranhão tem se aproximado mais de sua parte nordestina em detrimento de sua dimensão amazônica, no que concerne à bacia hidrográfica do rio Itapecuru.

5.2.2 Bacia hidrográfica do rio Mearim

A bacia hidrográfica do rio Mearim possui uma área de aproximadamente 96.000 km², se considerados o rio Pindaré, que deságua a apenas 20 quilômetros de sua foz, e o Grajaú, que flui para o Mearim através do canal de Rigó, já no Golfão Maranhense. O rio Mearim provém da serra da Menina, próximo a Fortaleza dos Nogueiras, a 650m de altitude, sob a denominação de ribeirão Água Boa (IBGE, 1997).

Assume, durante longo trajeto, direção sudoeste-nordeste, até as proximidades de Esperantinópolis, onde, após receber o afluente Flores, direciona-se para norte, persistindo mais ou menos nesse rumo até desembocar na baía de São Marcos, entre São Luís e Alcântara, depois de percorrer mais de 930 quilômetros (v. figura 3).

Os rios que desembocam na baía de São Marcos são em parte navegáveis graças, sobretudo,



Fonte: DHI/STA/MT

Figura 3 – Informações sobre o Rio Mearim.

à excepcional amplitude da maré que se manifesta na região. Os baixos cursos dos rios Mearim e Pindaré são navegáveis e se interligam com os lagos de Viana e Cajari, dando acesso às cidades de Viana e Penalva.

O rio Mearim é navegável até Pedreiras, para calado mínimo de 1,50m, numa extensão de 400 quilômetros. O rio Pindaré é navegável numa extensão de 217 quilômetros, até Santa Inês, onde é cruzado pela BR-316. As profundidades disponíveis são de 2,50m, da foz até a cidade de Pindaré-Mirim, e de 2m, desta até Santa Inês. A ponte rodoviária da BR-316 impede a navegação para montante (Ministério dos Transportes, 2005).

A bacia hidrográfica do rio Mearim possui uma área aproximada de 96.600 Km², cujos principais afluentes são os rios Pindaré, Grajaú e Corda. Na bacia do Mearim os municípios de Santa Inês, Bacabal, Pedreiras e Pindaré são os que mais se destacam pelas atividades voltadas ao desenvolvimento do pólo industrial sob a influência da ferrovia de Carajás. O abastecimento desses municípios é feito através do manancial subterrâneo (MARANHÃO, 1991, p. 35).

No Relatório do Diagnóstico dos principais problemas ambientais do Estado do Maranhão feito em 1991 por equipe técnica, ficou assentado sobre o rio Mearim o seguinte:

A Bacia do Rio Mearim que engloba 36 municípios e abriga 84% da população economicamente ativa do Estado vem sofrendo, desde os primórdios da sua ocupação com as frentes para o cultivo de algodão e exploração do babaçu, um processo de degradação ambiental oriundo dos desmatamentos, processos erosivos, assoreamento dos rios que compromete a navegação e põe em risco o equilíbrio hidrológico, a pesca e a exploração dos recursos da frágil planície aluvial da qual a mesma faz parte (MARANHÃO, 1991, p. 36).

O rio Mearim possui posição de destaque por ser a maior bacia hidrográfica maranhense. Suas nascentes são oriundas da Serra Negra. Possui um curso de 1.150 quilômetros rumo ao norte em direção à baía de São Marcos. É um rio que apresenta o fenômeno da pororoca (MARANHÃO, 1991).

6 DOS RECURSOS HÍDRICOS SUBTERRÂNEOS

O Estado do Maranhão está quase totalmente incluído na Bacia Sedimentar do Parnaíba, considerada uma das mais importantes províncias hidrogeológicas do país. Por se tratar de uma área de rochas quase exclusivamente sedimentares, o Estado do Maranhão apresenta possibilidades promissoras de armazenamento e exploração de águas subterrâneas (IBGE, 1997).

Acima do embasamento cristalino, que constitui o fundo impermeável geral de toda a bacia, desenvolvem-se três principais aquíferos: Serra Grande, Cabeças e Poti-Piauí (IBGE, 1997).

O aquífero Cabeças ocorre em subsuperfície, de forma contínua, sob toda a área, com espessuras em torno de 100 metros e uma profundidade em alguns locais superior a 1.500 metros. É formado, essencialmente, por arenitos porosos e permeáveis, constituindo-se em um excelente reservatório de água subterrânea (IBGE, 1997).

A formação Pastos Bons aflora principalmente nos vales dos rios Itapecuru (entre Várzea do Cerco e Fortuna) e Balseiros (entre Paraibano e a barra do rio Correntes).

Reúne arenitos finos, argilosos e siltosos, com intercalações de folhelhos. Essas características determinam um aquífero de baixa produtividade.

O aquífero Corda constitui-se litologicamente de arenitos finos a médios, amarronzados e arroxeados, quartzosos, com níveis argilosos e eventuais intercalações de siltitos e folhelhos (IBGE, 1997).

O aquífero Itapecuru é litologicamente formado por arenitos finos a muito finos, predominantemente argilosos, esbranquiçados, avermelhados e cremes, com níveis sílticos e argilosos, e grosseiros na base (IBGE, 1997).

A leste do Golfão Maranhense ocorrem amplos areais com formação de dunas, constituindo os Lençóis Maranhenses, que se estendem até a baía de Tutóia, ocupando uma área de 1.500 km², com dunas de até 50 m de altura, entremeadas de lagoas (IBGE, 1997).

7 SITUAÇÃO ATUAL DOS RECURSOS HÍDRICOS NO MARANHÃO

O Maranhão, sinônimo de abundância em recursos hídricos superficiais, vem sofrendo, ao longo dos últimos anos, perdas consideráveis.

Rios como o Mearim e o Itapecuru, outrora piscosos e caudalosos, são hoje, praticamente, estéreis e atravessados, em certos trechos, a pé nos meses de verão.

Associado a esse processo ocorre, conjuntamente, uma redução dos recursos hídricos subterrâneos na medida em que a retirada da vegetação favorece o escoamento superficial, inibindo o armazenamento de água subterrânea e sua posterior retransmissão aos cursos d'água (IBGE, 1997).

Uma das conclusões mais relevantes acerca dos recursos hídricos maranhenses é a de que as bacias estaduais mais importantes, vale dizer, a bacia do rio Itapecuru, do rio Parnaíba²⁴ e do Mearim, nascem no sul do Estado do Maranhão. Ou seja, deve-se dar especial atenção aos chapadões do sul do Estado, visto que é onde se origina a riqueza hídrica maranhense em praticamente sua quase totalidade. E mais. Parte da maior bacia hidrográfica nacional, Araguaia-Tocantins, banha o Estado do Maranhão, particularmente na sua região sudoeste.

²⁴ Nasce nos contrafortes da Chapada das Mangabeiras em altitudes da ordem de 700 m, percorrendo, aproximadamente, 1.344 Km até sua desembocadura no Oceano. O Parnaíba possui um regime semelhante ao do São Francisco. Correndo numa região de transição entre os rios de regime equatorial e os do nordeste, recebe, pela margem esquerda, afluentes perenes e pela margem direita predominam os tributários temporários, oriundos do sertão semi-árido. A partir de janeiro ou fevereiro ele tem suas cheias; as águas transbordam, inundando as várzeas e possibilitando a alimentação de lagoas ao longo de seu curso. As inundações do baixo curso afetam a cidade piauiense de Parnaíba (MT, 2005).

8 OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO MARANHÃO

8.1 Marco Jurídico da outorga no âmbito federal

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) foi instituído pelo art. 21, inciso XIX, da Constituição Federal e reproduzido pela Lei das Águas.

A conseqüência constitucional da instituição do SNGRH tem implicação direta na autonomia dos estados. O Estado do Maranhão, por exemplo, não pode implementar um Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos que discrepe em sua principiologia do SNGRH.

A existência constitucional do SNGRH não permite, por outro lado, que o Estado do Maranhão organize a cobrança pelos diferentes usos dos recursos hídricos sem a implementação das Agências de Águas (com exceção do art. 51 da Lei 9.433/97) e a instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas (MACHADO, 2004). Daí a essencialidade da análise do marco jurídico nacional e federal, vez que, de certo modo, ele deve integrar a realidade jurídica e institucional maranhense, de acordo com o *caput* do art. 18 da Constituição Federal. O que é lícito aos estados é adaptar suas peculiaridades regionais e locais ao SNGRH sem desfigurá-lo, porém.

Nesta linha, a Constituição Federal em seu art. 21, inciso XIX, diz competir à União definir os critérios de outorga dos direitos de usos de recursos hídricos, o que foi feito através da Lei das Águas, particularmente no art. 11, segundo o qual, “o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso” (Lei n.º 9.433/97).

A Instrução Normativa n.º 4, de 21 de junho de 2000, do Ministério do Meio Ambiente (DOU de 3.7.2000, p. 25-30) definiu outorga de direito de recursos hídricos como “ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato”.

O jurista Edis Milaré (2001) diz que a outorga de direito de uso de recursos hídricos é o mais importante dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, visto que é através da outorga dos direitos de uso que ela ganha concretude.

Na gestação dessa pesquisa tinha-se por escopo especial a análise do instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Aprofundados mais os estudos, verificou-se que uma análise isolada da cobrança pelo uso da água sem a outorga do direito de uso e uma abordagem acerca da própria gestão dos recursos hídricos importaria num reducionismo da matéria, com cortes metodológicos de difícil defesa, principalmente considerando o modelo de gestão sistêmica e integrado que deve presidir a questão dos recursos hídricos no Brasil e no Maranhão.

É que a outorga, com efeito, é o instrumento da PNRH que viabiliza o SINGRH dos recursos hídricos. Neste sentido, a outorga ganha primazia na realização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e na própria gestão. Por outras palavras, “A cobrança fica sujeita à outorga, pois não poderá haver cobrança de atividades e obras clandestinas ou cujos usos não tenham sido outorgados” (MACHADO, 2004, p. 462).

Edis Milaré (2001, p. 397) conceitua a outorga de direitos de uso de recursos hídricos como “o ato administrativo que faculta, a particulares e a prestadoras de serviço público, o uso das águas, em condições preestabelecidas por tempo determinado”.

Hely Lopes Meirelles, cuidando do regime jurídico das águas internas de acordo com a Lei as Águas, diz que:

Até agora, a água era considerada uma dádiva da natureza, disponível a qualquer um. As tarifas pagas pelos usuários (indústria, comércio, serviços, e residências) cobriam apenas os custos de captação, tratamento, distribuição e disposição da água que, a rigor, era gratuita. A partir dessa lei, o uso da água para qualquer fim – salvo para os aproveitamentos considerados insignificantes – fica sujeito à outorga onerosa pelo Poder Público (arts. 12 e 19). A outorga será expedida por prazo não superior a trinta e cinco anos, renovável por igual período, mas poderá ser revogada pelo não cumprimento de suas condições pelo outorgado, ou por relevante interesse público de suas condições pelo outorgado, ou por relevante interesse público (arts. 15 e 16). A outorga deverá ser expedida pela autoridade competente, federal ou estadual, de acordo com o domínio da corrente aquífera (art. 14). O referido diploma não esclareceu a natureza jurídica da outorga, mas a Lei 9.984, de 17.7.2000, que criou a *Agência Nacional de Águas*, definiu-a como *autorização*,

quando deveria ser uma concessão ou permissão de uso remunerada, conforme o caso. Ela será expedida pela autoridade competente federal, ou estadual, de acordo com o domínio da corrente aquífera (art. 14). O aproveitamento dos recursos hídricos será objeto de planos elaborados por bacias hidrográficas, por Estados e para o País, os quais deverão estabelecer as prioridades de uso, devendo preservar, na medida do possível, o uso múltiplo (MEIRELES, 2004, p.534).

O referido jurista acrescenta ainda que:

A outorga será expedida por meio de autorização, que é ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade ou a utilização especial de um bem público. Não obstante, a lei institui uma *nova forma de autorização*, porque ela será expedida com prazo determinado, que pode ir até trinta e cinco anos, prorrogável pela ANA de acordo com as prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos (MEIRELES, 2004, p. 535).

O ato administrativo de outorga (autorização), assim como todos os atos do processo administrativo respectivo, devem ser publicados na imprensa oficial e em um jornal de grande circulação na respectiva região da bacia ou sub-bacia hidrográfica.

Nas águas de domínio federal e de acordo com o art. 12 da Lei n.º 9.433/97 estão, necessariamente, sujeitos a outorga pela ANA:

- a) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- b) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- c) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- d) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- e) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Estão isentos de outorga o uso de recursos hídricos para a) satisfazer as necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural e b) as derivações, captações,

lançamentos e acumulações consideradas insignificantes.

Edis Milaré faz oportunas considerações acerca dos usos isentos de outorga:

As definições e os limites dessas isenções serão estabelecidas no Regulamento da Lei, ainda inexistente. Cabe, no entanto, ponderar que, sob o ponto de vista social, o abastecimento de populações carentes deve ser preservado, porquanto indispensável à sobrevivência dessas mesmas comunidades. Há um princípio constitucional que resguarda o direito à vida, no art. 5.º, *caput*, da Constituição Federal. A Agência Nacional de Águas e as correspondentes agências estaduais deverão deixar bem claro esse aspecto ao concederem direitos de exploração. O ideal é que nada se cobre nessas situações, considerando tais volumes de água insignificantes. (2001, p. 399).

Milaré (2001 *apud* FREITAS) diz que por força da gestão integrada, que deve ser a dos recursos hídricos, o licenciamento ambiental se faz necessário, estando especialmente compreendidos os lançamentos de resíduos líquidos e as obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como, barragens para fins hidroelétricos, acima de 10 MW; de saneamento, de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, dentre outros.

Obviamente que o licenciamento dessas obras está condicionado ao Estudo de Impacto Ambiental EIA-RIMA, de acordo com o art. 2.º, inciso VII, da Resolução CONAMA 001/86.

O art. 15 da Lei das Águas, em elenco exemplificativo, apresenta algumas hipóteses autorizativas de suspensão e extinção da outorga no âmbito federal:

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;
- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água. (BRASIL. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997)

“O direito de uso é revogável, sem indenizações, sempre que houver necessidade de atender a usos prioritários, de interesse coletivo, que podem revelar-se tempos depois de outorgado o direito de uso da água” (MILARÉ, 2001, p. 401).

A concessão ou a autorização, ou qualquer tipo de outorga do uso da água, deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público, pois o Poder Público é proprietário dos recursos hídricos apenas no sentido formal, na substância é um simples gestor do bem de uso comum. Nesse sentido, o art. 11 da Lei n.º 9.433/97 estabelece que, “O regime de outorga de direito de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso” (MACHADO, 2003).

A outorga de uso de recursos hídricos deve também preservar o uso múltiplo, ou seja, o consumo humano, a dessedentação de animais, o abastecimento público, o lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final, o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos, o transporte aquaviário, a irrigação, a piscicultura, esportes e lazer, enfim, é vedado o uso privilegiado, salvo em situação de estresse crítico ou evento hídrico crítico quando o consumo humano e a dessedentação de animais devem ser priorizados.

“Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos...” (art. 13, *caput*, da Lei n.º 9.433/97). O plano fundamental é o Plano por bacia hidrográfica, que é a unidade territorial de atuação e porque a gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada.

O art. 7.º da Leis das Águas estabelece o conteúdo mínimo de cada Plano de Recursos Hídricos:

- Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:
- I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
 - II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades

produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
 III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
 IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
 V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
 VI - (VETADO)
 VII - (VETADO)
 VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
 IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
 X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. (BRASIL. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997)

Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 440) diz que o “conteúdo do Plano de Recursos Hídricos é de ordem pública”, e que, “todos os Planos (de bacia hidrográfica, dos Estados e o Nacional) devem percorrer o caminho contido nos oito incisos em vigor”. O advogado ambientalista citado acrescenta que “a insuficiência deve acarretar a nulidade do Plano, sem ser necessário que se prove o prejuízo ocorrido com a omissão”. Entendimento este embasado evidentemente no princípio da precaução, que reflete a constatação de que não se pode ter o controle total de eventos hídricos patológicos ou de perdas catastróficas irreversíveis. Em meio a tais incertezas científicas e tecnológicas, deve o Poder Público se valer do Princípio da Precaução. É como revolver o papel da figura do bom e zeloso *pater familia* assumido agora pelo Estado.

Aspecto digno de nota é a omissão da Lei das Águas do princípio da participação no processo de concessão de outorga. A Lei n.º 9.433/97 não foi expressa no sentido de assegurar a participação da sociedade civil organizada e de usuários de opinar e ajudar no processo decisório. A lei permite, infelizmente, a interpretação de que o ato de concessão de outorga, por ser ato estatal, fica sob a competência dos agentes estatais.

A Lei das Águas maranhenses, lei estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, trilhou no mesmo caminho da omissão. A outorga do direito de uso de recursos hídricos no plano federal e, no caso do Maranhão, portanto, é ato exclusivo do Poder Público.

No âmbito federal, um aspecto ainda merece nota, qual seja, o de que de acordo com o art.

14, § 1.º, da Lei n.º 9.433/97, poderá a União delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União.

No caso do Maranhão, em duas grandes bacias hidrográficas, essa hipótese poderia ter aplicação prática nas bacias federais do Araguaia-Tocantins e do rio Parnaíba, que são as duas bacias federais que perpassam o território maranhense.

8.2 Marco Jurídico da outorga do direito de uso de recursos hídricos no âmbito do Estado do Maranhão

A engenheira agrônoma e técnica do SEGRH maranhense Cecy Dalva Souza dos Santos (2003, p.11), diz que a “outorga é classificada como instrumento de comando e controle em que uma cota (porção) das disponibilidades hídricas é concedida para um dado uso, por um tempo limitado, a determinado usuário”. Chama atenção para duas questões relevantes na implementação da outorga no nível estadual: o máximo valor outorgável (volume ou vazão, ou ambos) e como dividir o racionamento nas épocas de escassez. A referida engenheira compreende que o estabelecimento de regras nacionais para regular a outorga deve ser vista com muita cautela.

A ponderação da técnica ambiental está correta se estiver se referindo apenas aos aspectos mencionados que se enquadram nas peculiaridades quantitativas e qualitativas dos recursos hídricos estaduais. Nos planos institucional e legal, todavia, o modelo é o do SNGRH.

A doutrina apresenta classificação da outorga de uso de recursos hídricos em três modalidades, quais sejam, outorga ripária, outorga transferível e outorga controlável:

A outorga ripária é referente aos proprietários ribeirinhos, ou seja, ligada à propriedade da terra e negociada juntamente com a terra. É estabelecida informalmente pelos proprietários, não havendo um sistema formalizado para especificar os direitos da água, na verdade não se tratando de uma outorga em sentido estrito. Não há controle dos usos da água, a não ser por cada usuário individualmente, impedindo um planejamento integrado da bacia. A falta de critérios de usos definidos por entidades responsáveis, como usos prioritários e vazões

máximas possíveis de captação, impossibilita o combate à escassez. Ao contrário, em situações críticas há uma disputa desordenada entre os usuários. Além disso, uma concentração na distribuição de propriedade de terras se refletirá na distribuição da água. Por esse motivo, esse sistema só pode ser minimamente eficiente quando há água em abundância e este tipo de outorga, apesar de ainda ser utilizado em alguns países, vem sendo substituído por sistemas mais eficientes que possibilitem maior controle dos usos e otimização.

A outorga transferível (ou comercializável) a água é tratada como bem econômico livremente comercializado, que antecede ao estabelecimento de um mercado de águas. Dependendo da situação prévia, há algumas possibilidades, tais, como: a) quando já existe direitos de água definidos – podendo-se partir da distribuição vigente e simplesmente transformá-los em transferíveis e b) quando não existe direitos de água definidos – se estabelece uma outorga inicial, baseada no consumo histórico, ou potencial benefícios de uso ou através de leilões.

Na outorga controlada (ou administrativa), o poder público é o responsável pela emissão e controle de outorgas. Ele concede ao usuário o direito de uso da água, mas não o direito de ser proprietário da mesma. O sistema de outorga estabelece os usos prioritários e as vazões máximas outorgáveis (SANTOS, 2003, p. 12 *apud* LEAL, 1998).

O caso brasileiro e maranhense, como já se viu, é de outorga do tipo controlada. A emissão é de exclusiva competência do Poder Público. Se nas águas de domínio federal a competência para expedição é da ANA, cuidando-se de águas de domínio estadual o órgão ambiental do estado, no caso maranhense a competência é da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, antiga Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais.

Cecy Dalva Souza dos Santos (2003) traz à colação critérios técnicos para definição de vazão outorgável, classificando dois critérios, um chamado de critério de vazão referencial e outro critério de vazão excedente. O primeiro estabelece um valor em cada estação do ano que passa a representar o limite superior de utilização do curso d'água. O critério de vazão excedente considera as demandas por prioridades em: a) abastecimento público e b) vazão ecológica. Essa discussão, apesar de ter sua importância técnica, não é objeto deste estudo.

O Maranhão possui poucas pesquisas relativas aos recursos hídricos em seus aspectos quantitativos e qualitativos. Não obstante essa dramática realidade, em 1991, o então governador do Estado, Edison Lobão, contratou uma equipe de expertises para fins de realizar um diagnóstico dos principais problemas ambientais do Estado do Maranhão, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Turismo (SEMATUR), o que foi cumprido no mesmo ano. Esse trabalho

contempla um capítulo cuidando dos recursos hídricos no Estado do Maranhão. Nada alentador, diga-se de passagem. As conclusões sobre os impactos ambientais, de um modo geral, e em particular, no que diz respeito aos recursos hídricos, interessam a esta pesquisa. Veja-se:

O Maranhão é um Estado rico em recursos naturais e seu desenvolvimento harmônico dependerá fundamentalmente de uma relação mais equilibrada entre o processo econômico e a preservação do ambiente.

Considerando que este é o primeiro trabalho que trata com maior abrangência a questão ambiental, tendo por base as condições disponíveis para a realização da pesquisa bibliográfica e as investigações de campo, foi possível destacar os seguintes aspectos:

- Vem ocorrendo uma deterioração ecopaisagística em grande parte do território maranhense, principalmente em áreas de relevante criticidade ambiental. Notadamente as cidades de São Luís, Açailândia e Rosário têm sido alvos de crescente tendência de exploração dos seus recursos naturais de forma desenfreada.

- Comprometimento dos ecossistemas das nascentes dos rios Grajaú, Pindaré, Itapecuru e Merim em função dos desmatamentos recentes nessas bacias hidrográficas provando sobretudo o assoreamento;

Descaracterização da flora e ameaça à fauna existente em virtude dos desmatamentos e queimadas que vem ocorrendo há vários anos nas regiões de Imperatriz e Açailândia;

- A instalação de mega-projetos e a substituição da tradicional frente agrícola pela agricultura mecanizada, associada à concepção de um modelo econômico sem prévio planejamento ambiental não tem levado em conta o componente social. As transformações econômicas dessas ações não desencadeado melhoria na qualidade de vida das comunidades atingidas, principalmente no tocante aos serviços básicos de saneamento;

- Pela sua elevada potencialidade mineral, aliada às condições edáficas e climáticas, o Estado precisa ter um disciplinamento das atividades mineradoras (notadamente nas regiões de Godofredo Viana e Carutapera) e agrosilvopastoris (região de Balsas e Riachão), bem como privilegiar zonas de ocupação antiga e de grande importância ambiental como a Bacia do Itapecuru, dentro de um modelo integrado de criação de pólos de desenvolvimento e implantação de parques e reservas;

- Áreas de conflitos sociais pela posse da terra, a violência no campo, o êxodo rural em busca de melhores condições nas cidades-pólo, a questão do búfalo na Baixada, o fenômeno de 'inchação' urbana já verificada em São Luís, a questão do índio e dos sem-terra, são todos problemas de múltiplas causas porém hoje sem opções alternativas de solução que refletem uma má qualidade de vida da população maranhense;

- Foi observado que os ecossistemas lagunares e estuarinos, as unidades de conservação, as reservas indígenas, que por força de alguma ação fiscalizadora e institucional, ou inacessibilidade, ainda se encontram em relativo equilíbrio (como exemplo os lençóis maranhenses) em decorrência da pouca influência antrópica, devem ser rigorosamente preservados e fiscalizados tendo em vista a sua importância (MARANHÃO, 1991, p. 163).

As conclusões do diagnóstico no que diz respeito à degradação ambiental das bacias hidrográficas estão desatualizadas. A degradação ambiental nos rios Mearim e Itapecuru, como

já se viu aqui, acentuou e aproximou cada vez mais dos limites críticos ambientais.

A qualidade das águas do Itapecuru está fortemente prejudicada pelos grandes projetos agropecuários implantados em seus vales através de insumos tóxicos empregados nas atividades agrícolas, a poluição por águas residuárias e domésticas de um crescente contingente populacional da sua bacia (MARANHÃO, 1991).

A engenheira agrônoma Cecy Dalva Souza dos Santos (2003), a propósito da bacia do Itapecuru, diz que este rio

Nos últimos anos, vem sofrendo uma progressiva retirada da sua cobertura arbórea, o que tem contribuído para reduzir a permanência da água na mesma, por diminuir a permeabilidade do solo e, conseqüentemente, o seu armazenamento. Com a redução do período de trânsito das águas, as inundações se tornam mais freqüentes e intensas durante o período de chuvas, enquanto que a escassez dos reservatórios subterrâneos tem reduzido a vazão dos rios no período de estiagem. Como conseqüência o escoamento superficial tem sido intensificado, provocando o carreamento do solo, para o leito do rio.

A abertura de estradas tem estimulado à implantação de grandes projetos agrícolas modificando assim, o processo de escoamento natural das águas de superfície, alterado por obras de aterros/cortes e drenagens para implantação de vias de acesso, extração de materiais de empréstimo para barragens, canais e diques, interagindo neste processo, ainda as atividades de preparo de áreas para plantio.

O processo de movimentação das águas de superfície é alterado pela retirada da cobertura vegetal e pela movimentação de solo, principalmente, em áreas cultivadas. Esse desgaste tende a modificar o comportamento hidrogenético local (termo que relaciona o fluxo de água no meio poroso com as propriedades físicas do meio, tais como: granulometria, forma de grãos, coesão, porosidade e permeabilidade), refletindo nos mecanismos de infiltração e escoamento superficial (SANTOS, 2003, p. 24-25).

Do diagnóstico de 1991 até os dias de hoje, a situação dos rios Itapecuru agravou-se sensível e impunemente. Na bacia do Rio Mearim, igualmente, a situação agravou-se mais ainda. Nesta bacia é de se ressaltar ainda o completo abandono e o acelerado processo de degradação ambiental de um dos seus mais importantes afluentes que é o rio das Flores.

A barragem do rio das Flores, situada no limite dos municípios de Dom Pedro e Joselândia, tem área de 20.000 ha (DNOS/GEOTÉCNICA, 1987) e foi construída para atender a múltiplas

exigências, tais como solucionar as cheias nas cidades de Pedreiras, Bacabal, IPIXUNA, Vitória do Mearim, Arari e Baixada Maranhense, permitir a navegação do trecho inicial do Médio Mearim, proporcionar o aproveitamento hidroagrícola do baixo rio das Flores. Não obstante o investimento de dinheiro público, encontra-se em completo abandono pelas autoridades públicas estaduais. Recentemente, sob holofotes, uma comissão de deputados estaduais esteve na barragem, sem nenhuma providência de ordem prática até dos dias de hoje, entretanto.

No que pertine ao modelo de desenvolvimento econômico em curso no Estado do Maranhão, por outro lado, a situação se agravou com profundas externalidades negativas e modestas externalidades positivas para o conjunto da sociedade maranhense.

Os impactos ambientais, sobretudo nos recursos hídricos maranhenses decorrentes da implementação dos mega-projetos, são de reparação difícil. Com efeito, essa conclusão é perfilada pelo economista maranhense Raimundo Moacir Mendes Feitosa, em dissertação de mestrado nesta universidade, em trabalho denominado “O Processo socioeconômico do Maranhão”, o qual apresenta as conclusões seguintes:

No caso específico do Maranhão os impactos ambientais têm sido extremamente danosos (poluição do ar, do solo e das águas). Neste último caso também tem contribuído o funcionamento do Porto da Madeira administrado pela CVRD. Da data da sua inauguração, em 1985, até a véspera da conclusão desse trabalho haviam sido afundados, em São Luís, quatro navios de grande porte carregados com óleo e diversos tipos de minérios: ferro, manganês, particularmente.

A economia, o meio físico e a população paga um preço social muito elevado para exportar, anualmente, 37 milhões de toneladas de minério de ferro; cerca de 400 mil toneladas de manganês, 300 mil toneladas de alumínio e cerca de 300 mil toneladas de ferro-gusa.

[...] Se, por um lado, através do Projeto Ferro Carajás, a CRVD conseguiu manter e ampliar sua performance enquanto uma das principais mineradoras do mundo, assim garantindo o mercado internacional de minério que conquistou ao logo de todos esses anos; por outro, os grandes projetos minero-metalúrgicos, resultantes do extingo PGC, além de não terem, até aqui, se tornado solução para o endividamento da economia brasileira, expressam-se, no Maranhão, como um dos fatores de desorganização da socioeconomia. Convivem, enquanto inovações tecnológicas e expressões da nova riqueza do estado, com o contraste da miséria e da fome que vivem, cotidianamente, cerca de 2 milhões e trezentos mil maranhenses, entre os quais encontram-se 400 mil famílias de homens, mulheres e crianças do campo. (FEITOSA, 1994, p. 384)

Com razão o economista. Os mega-projetos agrícolas e minero-metalúrgicos têm impactado negativamente o meio ambiente de um modo geral e os recursos hídricos de um modo particular. A partir da monocultura de soja no sul do estado, com extraordinários consumos de água bruta e do setor minero-metalúrgico, outro voraz consumidor de água, pode-se dizer que o Estado do Maranhão não tem um modelo de desenvolvimento sustentável.

A economia ecológica, no sentido de que o capital de recursos naturais é essencialmente complementar e fundamental são os progressos científico e tecnológico que se prestam a aumentar a eficiência na utilização dos recursos naturais em geral com uso racional dos recursos naturais e diminuição dos impactos, ainda não foi sequer sopesada nessas duas megaatividades econômicas que são a agricultura extensiva e o setor minero-metalúrgico, ambos para fins de exportação.

Com efeito, no campo agrícola, não há preocupação séria com a sustentabilidade do ecossistema. Não há qualquer indício de uso de certos mecanismos básicos de regulação ecológica, como, por exemplo, a rotação de culturas, a manutenção de uma paisagem diversificada entremeada de bosques e matas, de áreas aguadas. Ao revés, o uso de fertilização química desequilibrada com impactos danosos à fertilidade do solo e dos aspectos qualitativos e quantitativos dos recursos hídricos é o que tem preponderado.

O agronegócio maranhense não acompanhou o progresso científico na avaliação dos impactos ambientais, na sua contabilização monetária e na transformação de seus produtos primários em produtos com alto valor agregado. Continua exportando produtos primários sem valor agregado, como, por exemplo, a soja. Essa “política de exportação” é mais ou menos a mesma política que se praticava no Brasil no século XIX com a exportação de algodão, açúcar e café. Em termos científicos e tecnológicos, os produtores maranhenses remontam às mesmas práticas do século XIX, no sentido de exportar produtos primários sem valor agregado e com enorme impactação ambiental.

No que concerne aos mega-projetos minero-metalúrgicos a situação não é diversa, uma vez que desde 1985 a produção maranhense apenas tem crescido em progressão geométrica, como consequência de uma política industrial de apoio e incentivo a essa forma de inserção no mercado internacional, baseada na produção para exportação de bens primários de baixo valor agregado como, por exemplo, alumínio primário, ferro-gusa etc.

O atraso maranhense é de tal ordem que a ALUMAR²⁵ e mais algumas indústrias de ferro-gusa de Açailândia apresentam ares de indústrias modernas, ambientalmente limpas, sustentáveis, quando, a rigor, exportar alumínio ferro-gusa e bauxita hoje é equivalente a exportar café, açúcar, algodão no século XIX.

E o que é mais grave. Exportar soja, milho, alumínio, ferro-gusa, manganês é exportar água, florestas e o meio físico maranhense. É submeter a população a um preço social muito elevado para exportar, anualmente, 37 milhões de toneladas de minério de ferro; cerca de 400 mil toneladas de manganês, 300 mil toneladas de alumínio e cerca de 300 mil toneladas de ferro-gusa (FEITOSA, 1994). Tudo isso com custo praticamente zero de água e demais recursos naturais.

Os megaempreendimentos implementados no Estado do Maranhão não destacaram, até hoje, nenhum compromisso com a sustentabilidade da atividade agrícola no sul do estado e a minero-metalúrgica noutras regiões. É dizer que tais empreendimentos ignoram o problema fundamental da economia política entendida aqui no seu sentido amplo, incluindo considerações éticas em contraposição à economia sem adjetivo no sentido neoclássico.

Atualmente, há dois grandes megaempreendimentos em discussão para fins de implementação: a Usina Hidrelétrica de Estreito e a instalação de um pólo siderúrgico na ilha de São Luís. Ambos são contestados pela opinião pública e setores da mídia exatamente em razão dos enormes impactos ambientais, o alto custo social e as modestas perspectivas de internalização de riquezas. A apropriação de recursos hídricos para geração de energia elétrica tem-se se mostrado

²⁵ Indústria de Alumínio em São Luís/MA, uma das maiores consumidoras de energia do país e de água bruta do Maranhão.

como plataformas de exportação de poucos e minguados efeitos sociais. Do ponto de vista dos recursos hídricos, e a partir das experiências das megasusinas, não se pode concluir que houve profunda internalização social de dividendos. Os impactos ambientais, sim, estes são sempre violentos assim como a desagregação social das populações atingidas pelas barragens.

Há mais um empreendimento econômico em andamento no município de Porto Franco em parceria com o Estado do Maranhão, que é a instalação de um parque industrial de processamento de soja. Cerca de R\$ 220 milhões, entre capital de giro e investimento fixo, serão investidos na fábrica de processamento de soja que será ali instalada, graças a um acordo fechado entre o governo do estado e a ABC Inco, maior produtora de soja e milho de Minas Gerais.

O governador do Estado, José Reinaldo Tavares, e o prefeito do Município, Deoclides Antonio Santos Neto Macedo, têm apresentado o empreendimento como propiciador de desenvolvimento sustentável com a perspectiva de gerar mais de mil empregos diretos e de impactar modestamente o meio ambiente.

A indústria irá esmagar a soja e destinar farelo e óleo de soja tanto para exportação, utilizando-se do parque multimodal e da ferrovia norte-sul até o Porto de Itaqui, em São Luís, quanto para demanda interna, especialmente da região Tocantina, Norte do Tocantins e Sul do Pará. Este empreendimento parece apresentar perspectivas positivas em termos de sustentabilidade, uma vez que agregará valor à soja proveniente de Balsas.

Uma coisa é certa: todos esses empreendimentos são grandes consumidores de água e necessitam de outorga do direito de uso de recursos hídricos. Nesse sentido, o art. 11 da Lei estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, estabelece que “A outorga de direitos de uso dos recursos hídricos estará vinculada à obtenção de licença ambiental junto ao órgão estadual competente, quando necessária”.

A propósito, Luís Antonio Câmara Pedrosa, advogado da SMDH e da FETAEMA, faz contundente crítica aos grandes projetos de exclusão implantados no Maranhão:

O Maranhão, pelo seu potencial hídrico, pelas suas condições geológicas e geomorfológicas de território (com predominância dos chapadões e chapadas por toda porção meridional), pelos solos de baixa fertilidade natural, mas com potencial agrícola (cerca de 32% do território), e aspectos transacionais de florestas da região Norte, caracteriza-se como um Estado eminentemente agrário, em todas as suas etapas de desenvolvimento.

Ocupando uma área de 333.365,6 Km², a 8.^a do país e a 2.^a do Nordeste em extensão, somente nas estatísticas do ano de 1996 a população urbana ultrapassou em número a população rural: 2.711.557 (51,92%) contra 2.511.008 (48,08%) *1. Considerando-se que o IBGE considera como urbana a população residente no perímetro urbano dos municípios, pode-se imaginar, a partir da realidade das nossas cidades interioranas, que a estatística merece reparos, visto que desconsidera um imenso contingente populacional que, mesmo residindo nos perímetros urbanos, sobrevive da atividade agrária.

A introdução da terra no mercado imobiliário é relativamente recente. Em 1940, apenas 10% da área total do Maranhão se encontravam nas mãos de particulares *2. A maior parte do território era de terra devoluta e constituía a frente de expansão camponesa. Do lado da ocupação consolidada, ainda estão os grupos étnicos oriundos do campesinato tradicional (descendentes de índios, quilombolas, extrativistas, ribeirinhos etc.).

A formalização jurídica, por excelência, do projeto de exclusão no Estado deu-se com o advento da chamada “Lei Sarney de Terras” (Lei n.º 2.979, de 17 de julho de 1969), que anunciou um ambicioso projeto para explorar e desenvolver a Amazônia (a região oeste do Estado). Como parte desse projeto, havia a necessidade de implantação de infra-estrutura, especialmente a construção da rede rodoviária. A partir da Transamazônica, portanto, foram construídas várias outras rodovias decorrentes da implantação desse projeto, com sérias repercussões no aspecto da ocupação fundiária da chamada fronteira agrícola do Estado.

(...) Na década de 80, a instalação de empresas siderúrgicas (hoje num total de 10) na Amazônia Oriental veio complementar o processo de degradação ambiental iniciada pelo negócio da soja. Das 526 carvoarias existentes na região do cerrado, somente 202 têm licenciamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. A produção de carvão vegetal devasta, semanalmente, uma média de 337 hectares da rarefeita vegetação do cerrado, segundo pesquisa da Comissão Pastoral da Terra.

Os trabalhadores que sobrevivem dessas atividades, chamados de carvoeiros, denunciam as carvoarias pelo não cumprimento das garantias trabalhistas e previdenciárias. São comuns problemas de saúde causados pela exposição ao calor e a fumaça (dor e ardência nos olhos, dores de cabeça, problemas respiratórios, dormência no corpo e aumento de temperatura corporal).

Não é objetivo do texto relacionar todo o extenso calvário da população rural do Maranhão, acuada entre línguas de terras e vigiada por cercas que invadem sítios e quintais. A situação da Companhia de Alumínio, na Ilha de São Luís, e do Centro de Lançamento, em Alcântara, reclamam discussão à parte. O projeto de exclusão anda a passos largos e a problemática social dele decorrente exige outro momento, permeado de esperanças e de coragem para uma incansável resistência (PEDROSA, 2005, p. 1-2)

É indispensável, portanto, a outorga do direito de uso de recursos hídricos e, antes disso, a obtenção de uma licença ambiental.

A Lei das Águas maranhenses, lei n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, estabelece os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga:

Art. 11. Estão sujeitos à outorga pelo Poder Executivo Estadual, nos limites de seu domínio, os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

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

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água;

Parágrafo único. Os procedimentos operacionais e os prazos para efetivação dos direitos de outorga serão estabelecidos em regulamento próprio. (MARANHÃO. Lei Estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004).

A Lei estadual n.º 8.149/04, que substituiu a Lei estadual n.º 7.052/97, apresenta inúmeros problemas para se ter uma eficácia jurídica e social. Em primeiro lugar, porque está toda dependente de regulamentação. Veja-se, por exemplo, o que diz o parágrafo único do art. 11 supra: “os procedimentos operacionais e os prazos para efetivação dos direitos de outorga serão estabelecidos em regulamento próprio”, o que significa que nem para concessão de outorga a lei está valendo ante a ausência de regulamentação.

Em segundo lugar, porque acabou por produzir regras jurídicas difusas, confusas, muitas vezes conflitantes com o arcabouço constitucional e infraconstitucional e de interpretação e aplicação complexa. Acabou por desenhar um modelo burocrático de gerenciamento.

Em terceiro lugar, a lei passou ao largo dos grandes desafios dos recursos hídricos maranhenses, que são de caráter institucional, tecnológicos, políticos e sociais. A lei 8.149/2004, aprovada há mais de um ano, não cumpriu suas promessas públicas.

Com efeito, a discussão promovida pelo atual governo de José Reinaldo Tavares e os técnicos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais era no sentido de que Lei estadual n.º 7.052/97, aprovada no governo de Roseana Murad Sarney, não era boa e carecia de melhoramentos.

A Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (GEMA) chegou a realizar audiência pública para discutir o projeto de revisão da Lei Estadual n.º 7.052/97. O gerente de

Meio Ambiente, Othelino Nova Alves Neto, defendia uma lei mais moderna e em consonância com a legislação federal e constitucional.

Um dos avanços prometidos da nova lei seria permitir que se construíssem os comitês de bacia, um fundo especial de recursos hídricos no Estado, o que não ocorreu até os dias de hoje.

A proposta de revisão da Lei Estadual previa que os objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos seriam assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas, entre outros pontos fundamentais.

Esse foi o debate feito e que acabou com aprovação pela Assembléia Legislativa da nova Lei de Águas maranhenses, lei n.º 8.149, de 15 de junho de 2004.

Do cotejo entre as duas leis estaduais, ou seja, da lei estadual ab-rogada n.º 7.052, de 22 de dezembro de 1997 e da lei estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, em vigor, resta muito claro que esta última encontra-se preñe de ingredientes políticos, ideológicos, de interesses de agentes econômicos usuários de recursos hídricos e evidencia o atraso sociopolítico do Maranhão. Além disso, é um modelo tão ou mais burocrático e centralizador do que o anterior. Ao invés de resolver no legislativo estadual, todas as tensões entre os interesses econômicos dos grandes usuários e os interesses e direitos ecológicos difusos da sociedade maranhense, a Lei 8.149, de 15 de junho de 2004, remete essa questão ao governador do Estado para que este a resolva monocraticamente através de decreto.

As leis tecnicamente bem elaboradas encontram resistências terríveis por parte dos grandes usuários de água, o que não dizer de um modelo que remeteu aos atos infralegais a veiculação de verdadeiras normas de conduta. Só esse aspecto gera um debate jurídico homérico cujo resultado

é a ineficácia na aplicação da lei e, por conseqüência, o irreparável prejuízo ambiental ao conjunto da sociedade maranhense.

Anote-se, por outro lado, que o processo de concepção e aprovação da Lei Estadual n.º 7.052/1997 seguiu apenas o embalo nacional de que resultou a Lei Federal n.º 9.433, aprovada em 8 de janeiro de 1997, e outras poucas leis estaduais sobre água de outras unidades federativas.

As discussões sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos nesta época, há 7 anos ainda parecia muito distante do estado do Maranhão. Como resultado, a Lei n.º 7.052/1997 foi projetada com base na Lei federal n.º 9.433/97 e algumas leis estaduais da matéria como, por exemplo, a de São Paulo e a do Ceará e foi aprovada e publicada como mais uma lei estadual.

Já a Lei Estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004 foi aprovada em momento completamente diferente. Foi gestada em plena crise política por conta de ruptura do Governador Sr. José Reinaldo Tavares com o grupo do Senador da República Sr. José Sarney.

A Lei das Águas federais, Lei 9.433/97, foi aprovada no início do ano de 1997. Desenhou um novo modelo sistêmico e descentralizado de gestão de recursos hídricos, o qual perfilou a lei 7.052/97 no final do mesmo ano, mas precisamente em 22 de dezembro de 1997.

Além dessa conjuntura política estadual, a aprovação da nova lei (8.149/04) se deu no calor de amplas discussões nacionais e regionais sobre a PNRH. A privatização da água, a cobrança pelo uso, a campanha da CNBB de 2004 cujo lema era: Água, fonte da vida, a qual chama a atenção para o valor vital da água para os seres vivos, o dia mundial da água, enfim, numa ambiência política, jurídica e institucional completamente diversa daquela em que foi gerida a Lei n.º 7.052/97.

A aprovação da Lei Estadual vigente n.º 8.149/2004 não pode ser comemorada com um novo marco regulatório capaz de representar os legítimos interesses do conjunto da sociedade maranhense. Ao contrário, a nova lei está prenhe de componentes políticos setoriais e interesses econômicos dos grandes usuários e do atraso político-institucional do Maranhão.

Uma comparação de alguns dispositivos das duas leis é necessária para tornar mais claro que não ocorreu a revolução no marco jurídico e institucional com a aprovação da lei 8.149/04.

A Lei n.º 7.052/97, no seu art. 18, inciso VII, estabelecia que “dependerá de cadastramento e da outorga do direito de uso a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d’água, obedecido o regulamento” (Lei n.º 7.052/97).

Ou seja, seguiu o figurino da Lei federal n.º 9.433/97. Para a derivação de água de seu curso ou depósito superficial ou subterrâneo para abastecimento urbano, rural e industrial ou para lançamento de efluentes é indispensável o cadastramento e a outorga.

Já o art. 12 da atual de lei de recursos hídricos, lei 8.149/04 diz o seguinte: “Dependerá de cadastramento ou outorga do direito de uso de recursos hídricos a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes d’água, obedecido ao regulamento” (Lei n.º 8.149/04).

A lei ab-rogada exigia o cadastramento e outorga para que se pudessem derivar recursos hídricos para abastecimento urbano, rural e industrial. A lei atual faz uso da conjunção disjuntiva “ou”, o que implica que pelo art. 12 da Lei 8.149/04 existem duas formas de autorizar a derivação de recursos hídricos. Uma através de cadastramento e outra através de outorga.

Poder-se-ia dizer que foi erro do legislador o uso da conjunção alternativa “ou” ao invés da conjunção aditiva “e”, que liga orações e expressa adição. A bem dos recursos hídricos maranhenses deve-se defender isso. A realidade, entretanto, é que o legislador reforça a regra de que não se trata de erro no art. 18 da Lei n.º 8.149/04 quando diz que “Serão cobrados os usos de recursos sujeitos à outorga, nos termos do art. 11 desta lei” (Lei n.º 8.149/04).

Para afastar qualquer dúvida que possa surgir na interpretação do art. 12 da Lei n.º 8.149/04 é suficiente ler o disposto em seu art. 5.º, inciso IX, no qual consta como instrumento da

Política de Recursos Hídricos o “Cadastro Estadual de Usuários de Recursos Hídricos”. Esse artigo é manifestamente inconstitucional porque fere o disposto no art. 21, inciso XIX, segundo o qual “Compete à União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso”, o que, como já se disse, foi feito através da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a chamada Lei das Águas.

O fato é que o legislador maranhense separou a derivação de um corpo de água da “derivação de água de seu curso”. A Lei federal n.º 9.433/97 não faz essa distinção. Diz apenas que se houver captação ou derivação ou captação parcial é indispensável a outorga.

A resultante dessa discussão é o fato de que no Estado do Maranhão e de acordo com os arts. 11 e 12 da Lei n.º 8.149/2004 existem dois mecanismos que permitem a captação e derivação de recursos hídricos: a) o cadastro estadual e, b) a outorga. De acordo com o art. 18 da mesma lei, apenas serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga.

Talvez essas liberalidades do Estado possam explicitar as razões pelas quais até os dias correntes alguns grandes consumidores de água maranhense não tenham outorga de direito de uso de recursos hídricos, como é o caso da Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (CAEMA) e outros consumidores.

Outro aspecto que muito chama atenção é o fato de a CAEMA e outros grandes consumidores de recursos hídricos do estado preferirem captar águas subterrâneas. Certamente porque elas apresentam maior facilidade de exploração. Baixo custo de captação e boa qualidade e, de sobra, situam-se nos principais aquíferos maranhenses: Serra Grande, Cabeças e Poti-Piauí.

Não é por outra razão senão o baixo custo de captação e custo quase zero de tratamento que a CAEMA e outros grandes usuários e demais companhias de abastecimento público municipal optam pelos recursos hídricos subterrâneos. Custo desprezível, desperdício de cerca de 40% em tubulações ineficientes, não exigência de outorga etc. É só furar o poço artesiano e fazer uso dos recursos hídricos.

A CAEMA, sem outorga do direito de uso no período de 1987 a 1989, perfurou 251 poços tubulares, totalizando 6.964 m³h de água produzida (MARANHÃO, 1991).

O ato de perfurar poços artesianos sem a outorga da autoridade administrativa é, portanto, a tônica no Estado do Maranhão.

A outorga do direito de uso, se fosse adequadamente instituída e implementada no Estado do Maranhão, evitaria grandes impactos nos recursos hídricos, sobretudo na água subterrânea.

No campo do combate à poluição dos recursos hídricos maranhenses, o Ministério Público Estadual, a sociedade civil organizada, ONGs e demais entidades devem participar com o ajuizamento de ações civis públicas, ações populares e medidas processuais penais em duas linhas de ação: a primeira com o escopo de compelir judicialmente o Estado do Maranhão a gerenciar sustentavelmente os recursos hídricos maranhenses, e a segunda linha é no sentido de responsabilizar civil e criminalmente os usuários e gestores infratores das regras ambientais e causadores de danos aos recursos hídricos do estado, superficiais e subterrâneos.

Neste sentido, o juiz federal Vladimir Passos de Freitas, do Tribunal Regional Federal da 4.^a Região, fez seleção de jurisprudências que responsabilizam civil e criminalmente usuários de recursos hídricos:

5.2 Responsabilidade civil

a) Ação Civil Pública. Extração de Areia. Danos Causados ao meio Ambiente. Fato Incontroverso. Procedência. Impugnação: Decisão Ultra Petita. Inocorrência. 1. Sendo fato incontroverso que, ao extrair areia da margem do rio Iguazu, produzindo um buraco de grande proporção, a empresa-ré causou danos ao meio ambiente, julga-se procedente a ação civil pública proposta pelo Ministério Público, condenando a ré a repor a área florestal danificada, restaurando a mata ciliar. 2. A decisão que se restringe a acolher os pedidos formulados na inicial não é ultra petita. (TJPR, Ap. Cível 20.277-7, Rel. Des. Acácio Cambi, 1a. Câmara Cível, j. 01/03/94).

b) Dano ecológico. Reparação. Rompimento de duto. Poluição ambiental. Artigo 14, parágrafo 1, da Lei no 6.938/81. Cobrança das despesas feitas pela companhia de saneamento. Procedência. É o poluidor obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Tendo a companhia de saneamento, encarregada de zelar pelo meio ambiente e guardiã de um interesse difuso da comunidade, tomado as medidas necessárias para o combate à poluição ocasionada pelo rompimento de um duto,

deve ser ressarcida, como terceira, das despesas correspondentes. (STJ, RESP 20401, SP, Rel. Ministro Hélio Mosimann, Rev. STJ . 59/246).

c) Ação Civil Pública. Dano ao meio ambiente. Águas contaminadas. Lançamento de poluentes industriais sem tratamento por empresa. Comprovação através de perícia. Responsabilidade objetiva. Indenização devida. Sentença mantida. Recurso improvido. Inteligência do art. 14 da Lei no 6.938/81. A responsabilidade do poluidor, assim definida na Lei no 6.938, art. 14, é objetiva. Esta preceituação obriga o poluidor a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente a terceiros, afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa (TJSP, Ap. 172.279-1/7, 4ª C. de Férias “D”, j. 16.07.92, Rel. Des. Ney Almada).

5.3- Responsabilidade penal - Jurisprudência

a) Limitar a proteção penal simplesmente à água bioquimicamente potável seria o mesmo que o Estado se declarar indiferente ao envenenamento ou poluição da única água acessível às pessoas e animais. Assim, a expressão “potável” deve abranger não só a potabilidade bioquímica mas, também, a potabilidade menos rigorosa, mas incomparavelmente mais encontrada no Brasil, consistente em servir para beber e cozinhar, segundo a expressão popular. Água de que se possa razoavelmente utilizar será “água potável” para os fins da lei penal (TJSP, Ap. Criminal 14.875-3, 1a. Câ. Criminal, Rel. Des. Marino Falcão, j. 27/12/82, por maioria, RT 572/302).

b) Crime ambiental. Prova emprestada. Substituição de pena. A atividade consistente em depositar o lixo doméstico e industrial da cidade em local inadequado e proibido, segundo comprovação técnica, caracteriza a prática de crime ambiental. Prova pericial produzida no juízo cível pode ser aproveitada no processo criminal que discute o mesmo fato, observado o contraditório. Apresentando-se favoráveis as circunstâncias judiciais e inócenas agravantes, a pena privativa de liberdade inferior a quatro anos, decorrente da condenação pela prática de crime ambiental, pode ser substituída por atribuição de tarefa gratuita junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação, pelo prazo da sanção substituída. (TJRS, Processo-crime 695.0062.950, 4ª Câ. Criminal, por maioria, Rel. Des. Vladimir Giacomuzzi, j. 30.04.98).

c) Comete o crime previsto no art. 15 da lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterado pela Lei 7.804, de 18 de julho de 1989, o proprietário de curtume que lança no rio matérias orgânicas putrefactas, matérias não biodegradáveis, substâncias tóxicas, poluindo-o, criando assim, uma situação de perigo para a vida humana, animal e vegetal (TRF 1a. Região, Ap. criminal 95.01.11586-0/OI, 3a. Turma, Relator Juiz Tourinho Neto, j. 25/03/96, em LEX 85, p. 394) (FREITAS, 1999, p. 4-5).

É indispensável, pois, levar também o debate dos problemas da degradação ambiental decorrentes do uso ilegal dos recursos hídricos ou mesmo dos impactos ambientais²⁶ ao Poder Judiciário, aos ministérios públicos estadual e federal e a todas as instituições responsáveis pela proteção do meio ambiente.

É indispensável para este mister que o tema dos recursos hídricos seja introduzido nos

²⁶ Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do Meio Ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que direta ou indiretamente afetam: a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) as atividades sociais e econômicas; c) a biota; d) as condições estéticas e sanitárias do Meio Ambiente e e) a qualidade dos recursos naturais (Resolução Conama n.º 001-86).

cursos de Direito, congressos e seminários, mesclando-se a participação dos técnicos especializados à dos juristas. A conscientização dos juízes, no sentido de que na interpretação das normas que tratam da água deve ser levado em consideração tratar-se de um bem público, finito e de valor econômico, além da especialização de varas de Direito Ambiental, ou de Direitos Difusos, provendo-se os cargos por magistrados com interesse e vocação para tal espécie de controvérsia, seguindo, assim, os exemplos da Austrália e da Nova Zelândia, bem como, no Brasil, da Justiça do Estado do Amazonas e Mato Grosso (FREITAS, 1999).

O uso consuntivo ou não consuntivo dos recursos maranhenses devem ser precedidos de outorga.

Relativamente à outorga de uso de recursos hídricos no Maranhão, pode-se dizer que a lei vigente de águas no Maranhão, Lei 8.149/2004, no que concerne a outorga de direito de uso de águas é muito inferior, tecnicamente, à Lei ab-rogada n.º 7.052/97.²⁷

27 **Art. 17.** O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 18. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Executivo Estadual os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

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

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água;

VI - a implantação de empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, e a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade e quantidade;

VII - dependerá de cadastramento e da outorga do direito de uso a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água, obedecido o regulamento.

§ 1º - Independem de outorga pelo Poder Executivo Estadual, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural,

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volume de água consideradas insignificantes.

§ 2º - As outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de gerações de energia elétrica estarão subordinadas ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto na Lei Federal nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, e obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

§ 3º - O regulamento desta Lei estabelecerá diretrizes quanto aos prazos para o cadastramento e outorga mencionados no caput deste artigo.

Art. 19. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único - A outorga de direito de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 20. A outorga será dada sob a forma de autorização, concessão ou permissão por ato da autoridade competente do Poder Executivo Estadual;

Parágrafo único - A instituição responsável pela outorga do direito deverá exigir do outorgado, quando do uso de recursos hídricos superficiais, a obrigatoriedade de recuperação e manutenção da mata ciliar, segundo critérios e áreas definidos em regulamento.

Pode-se até mesmo dizer que aquela, neste particular, representou um retrocesso, na medida em desobrigou muitos usuários da obrigatoriedade da obtenção da outorga, distinguiu derivação de parcela de água existente em um corpo de água de derivação de água de seu curso ou depósito. Separou o inseparável. O mais importante instrumento da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) e do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (SEGIRH). Em duas palavras, a lei vigente inovou para pior em matéria de outorga.

A referida lei acrescentou, inovou para melhor no que diz respeito a obrigatoriedade de licença ambiental, embora de forma mitigada. Excluiu, acertadamente, também, os institutos da permissão e concessão como forma de outorga, estabelecendo apenas a forma de autorização. Andou bem, neste particular.

Art. 21. - A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 22. Toda outorga de direito de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

Art. 23. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

9 COBRANÇA DE RECURSOS HÍDRICOS NO MARANHÃO

Neste capítulo, abordar-se-á como pano de fundo os modelos gerenciais de água com base na literatura especializada, com enquadramento do modelo anterior e atual maranhense, para, neste cenário, realizar a análise do instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Maranhão, particularmente nas bacias hidrográficas dos rios Mearim e Itapecuru.

9.1 Marcos referenciais para gestão ambiental

A gestão dos recursos hídricos maranhenses deveria ficar ao arbítrio do Estado do Maranhão, vez que o art. 2.º da Lei n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, diz que água é um bem de domínio público. Ou, considerando-se que a água é elemento fundamental do Meio Ambiente, e o art. 225 da Constituição Federal diz que o Meio Ambiente é uso comum de todos, a gestão deveria ficar com a sociedade? Ou, ainda, dever-se-ia trabalhar numa perspectiva de gestão compartilhada entre o Poder Público, a sociedade civil organizada, usuários e a comunidade?

Antonio Eduardo Lanna (2001) entende que a alternativa de deixar por conta do Poder Público a gestão dos recursos hídricos resultaria em grande intervenção estatal, em questões para as quais o Estado não se acha devidamente preparado para resolver. Essa alternativa, com efeito, importaria na montagem de uma máquina administrativa e analítica com grandes investimentos de recursos públicos.

A tese de a própria sociedade realizar de *per si* a gestão dos recursos hídricos maranhenses também não se apresenta factível, segundo o autor citado:

Em uma sociedade democrática os valores sociais são estabelecidos tendo em consideração o postulado de que o valor social de um bem é obtido pela agregação dos valores que cada pessoa da sociedade lhe atribui, em estado de completa informação. Os indivíduos tem oportunidade de expressar estes valores por suas

disposições de pagamento, no que diz respeito a bens transacionados em mercados, ou pelo voto. Como a transação entre o desenvolvimento econômico e a conservação do “capital natural” envolve bens públicos, sem preço no mercado, a segunda forma de expressão, o voto, seria a única alternativa para a mesma. Entretanto, esta opção merece certas restrições. Inicialmente por uma questão operacional, a realização de eleições formais para a tomada de qualquer decisão que envolva a questão do desenvolvimento econômico vs “capital natural” apresenta complexidades e dificuldades de legitimação ainda não resolvidas pela moderna tecnologia da informação. Depois, porque o voto não expressa intensidade de sentimento: desta forma, uma minoria que seja intensamente favorável ou desfavorável a uma decisão poderá ser anulada por uma grande maioria que lhe é oposta sem, no entanto, grande convicção. Finalmente, existe a questão da adequada informação: nem todo cidadão está devidamente informado para a tomada de posições que afetarão o futuro de sua geração e das próximas. (LANNA, 2001, p. 25)

Uma solução alvitrada para a gestão dos recursos hídricos maranhenses seria então estimular a participação comunitária e de usuários no gerenciamento da bacia, sem que isto resulte na atribuição de direitos irrestritos de decisão (LANNA, 2001, p. 25).

A negociação social em uma sociedade marcada por profundas assimetrias socioeconômicas é evidentemente muito difícil em termos operacionais. Por isso, deve o Poder Público maranhense intervir para superar ambas as dificuldades, representando os segmentos sociais excluídos da negociação por questões operacionais e provendo os participantes com informações necessárias através de educação ambiental e extensão (LANNA, 2001, p. 25).

A literatura especializada apresenta escasso material acerca do gerenciamento de bacias hidrográficas. A evolução dos mecanismos institucionais e financeiros para o gerenciamento de recursos hídricos, contudo, permite distinguir três modelos. O modelo burocrático, o econômico-financeiro e o modelo sistêmico de integração participativa.

A Lei das Águas maranhenses, lei n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, diz no seu art. 4.º inciso I que constitui diretriz geral para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos a gestão sistemática dos recursos hídricos, ou seja, uma gestão hídrica descentralizada e com ampla participação da sociedade civil organizada, usuários e das comunidades locais.

9.2 Modelos de gerenciamento de recursos hídricos

Embora a lei maranhense diga expressamente que adota o modelo de gerenciamento sistêmico de integração participativa, parece necessário caracterizar cada um dos três modelos de gestão hídrica, para que se possa realmente verificar se no conjunto normativo da lei maranhense em vigor o modelo prevalecente é o por ela expresso.

9.2.1 Modelo burocrático

O modelo burocrático começou a ser implantado no Brasil no final do século XIX e seu marco jurídico é o Código de Águas, Decreto n.º 24.643, de 10 de junho de 1930.

O que caracteriza o modelo burocrático de gestão de águas é a predominância de uma ideologia do positivismo jurídico. Como ensina Norberto Bobbio (1995), o positivismo jurídico além de ser uma teoria também é uma ideologia. O filósofo italiano diz que a teoria é a expressão da atitude puramente cognoscitiva assumida pelo homem diante de determinada realidade. “É constituída por um conjunto de juízes de fato, que têm a única finalidade de informar os outros acerca de tal realidade” (BOBBIO, 1995, p. 223).

Norberto Bobbio (1995) acrescenta que a ideologia, diversamente da teoria, expressa um comportamento avaliativo que o homem assume diante de uma realidade. A ideologia consiste, portanto, num conjunto de juízos de valores relativos a tal realidade, juízos estes fundamentados no sistema de valores acolhidos por aquela fórmula, e que têm o escopo de influírem sobre tal realidade.

É nesse sentido, que se diz que o modelo neoburocrático inaugurado pela Lei estadual n.º 8.149/04, tem subjacente à sua formulação uma ideologia positivista. Ela representa um conjunto de valores, preferências, escopos defendidos pelos atuais agentes hídricos do Maranhão, particularmente do Governo do Estado.

Antonio Eduardo Lanna (2001) diz que para a instrumentalização do modelo burocrático e

levando em consideração a complexidade e abrangência dos problemas das bacias hidrográficas, é gerada uma grande quantidade de leis, decretos, portarias, regulamentos e normas sobre uso de proteção do ambiente, alguns dos quais se tornam inclusive objeto de disposições constitucionais.

O modelo burocrático, portanto, parte de uma pressuposição positivista no sentido de regular a gestão dos recursos hídricos com um cipoal de normas legais e outro tanto de atos infralegais de complicada operacionalização até mesmo pelos expertises em Direito Ambiental.

As falhas identificadas deste modelo é que ele é omissa quanto à necessidade do planejamento estratégico, da negociação social e da geração efetiva de recursos financeiros (LANNA, 2001).

Ao se omitir sobre as necessidades de planejamento estratégico, negociação social e financiamento o modelo burocrático acaba por experimentar o fracasso no trato da questão ambiental de uma maneira geral e dos recursos hídricos em particular.

Como diz Lanna (2001), por conta destas falhas capitais, o gestor ambiental torna-se ineficiente e politicamente fragilizado perante os grupos de pressão interessados em concessões, autorizações e licenciamento para benefícios setoriais e unilaterais.

O modelo burocrático cria um *trade-off* de solução difícil: se alguma coisa não está funcionando é por que não existe lei apropriada. Se já existem leis suficientes há apenas a necessidade de serem aplicadas (LANNA, 2001). A resultante desse dilema é a não implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, a liberdade plena dos agentes econômicos para explorarem os recursos hídricos, a degradação ambiental, o desperdício de água.

9.2.2 Modelo econômico-financeiro

Este modelo é um desdobramento da política econômica preconizada por John Maynard Keynes utilizada na década de 30 para superar a grande depressão capitalista e que resultou na criação nos EUA da Tennessee Valley Authority, em 1933, como a primeira superintendência de bacia hidrográfica (LANNA, 2001).

O Brasil tem como marco institucional a criação da Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASP) em 1948. Tem como força motora programas de grandes investimentos públicos em saneamento, irrigação, eletrificação, mineração, reflorestamento, dentre outros. A atualização do modelo econômico-financeiro busca o desenvolvimento integral, multisetorial da bacia hidrográfica.

Este modelo é avançado comparativamente com o burocrático na medida em que já trabalha com o planejamento estratégico. Antonio Eduardo Lanna (2001) pondera que este modelo é falho na promoção do gerenciamento integral da bacia hidrográfica, pois não trata de forma global todos os problemas e oportunidades de desenvolvimento e proteção ambiental e por não dispor de mecanismos de mediação social. Ao contrário, adota o arbítrio do poder estatal para resolver a falta de mediação social. É um modelo fortemente autocrático.

No Brasil, a corrente elétrica representa muito bem este modelo econômico-financeiro. Com efeito, a festejada tese de que energia é desenvolvimento, e que a energia dos rios é a mais limpa que existe, que já não convence tanto em razão dos impactos ambientais das barragens, bem representa este modelo.

No Maranhão, como já se disse, se gasta muita energia e água com processos produtivos que agregam pouco valor econômico aos produtos primários.

Luís Flávio Pinto (2003, p.11), a propósito do uso de recursos hídricos para gerar energia, anota que, “de toda a energia produzida no Brasil, as fábricas de alumínio da Alumar, no Maranhão, e da Albrás, no Pará, consomem cerca de 3%”. E mais: que “a energia que essas fábricas consomem vem da hidrelétrica de Tucuruí, situada no Pará, cuja geração deve ser duplicada de 4,2 mil MW até o ano de 2006”.

Pinto (2003) ressalta ainda que o Banco Mundial tem sido o principal financiador de grande parte dos projetos para construção de barragens, e que cerca de 40% da dívida do Brasil deve-se a empréstimo do governo brasileiro realizado para construção de hidrelétricas. O modelo econômico-

financeiro reclama megainvestimentos, grandes e pesadas estruturas fordistas.

9.2.3 Modelo sistêmico de integração participativa

Este modelo se caracteriza pela criação de uma estrutura sistêmica, na forma de matriz institucional de gerenciamento, responsável pela execução de funções específicas e pela adoção de três instrumentos fundamentais: planejamento estratégico por bacia hidrográfica, tomada de decisão através de deliberações multilaterais e descentralizadas e estabelecimento de instrumentos legais e financeiros necessários à implementação de planos e programas de investimento (LANNA, 2001).

Nesse, modelo o planejamento deve ser um processo contínuo de julgamento e de decisões para atender novas situações em um futuro incerto. É um modelo flexível no qual o planejamento estratégico contrasta com os programas circunstanciais por considerar unificadamente os problemas do desenvolvimento e proteção da bacia em longo prazo:

A constituição do colegiado de bacia hidrográfica visa a formação de um fórum no qual todos os interessados possam expor seus interesses e discuti-los de forma transparente e inequívoca. Parte do pressuposto que o poder público deve efetivamente assumir a propriedade dos recursos hídricos e estabelecer controles sobre o uso do ambiente, de acordo com o que dispõe a Constituição. No entanto, o gerenciamento de bacias hidrográficas é complexo e envolve diversos interesses conflitantes. Sendo assim, o poder público, sem abdicar ao seu papel gerencial e de coordenação, deve reconhecer a necessidades de promover uma descentralização do gerenciamento, permitindo a interveniência dos representantes dos diversos segmentos interessados.

Desta forma, evita-se a possibilidade de que o gerenciamento de bacias hidrográficas se desenvolva nos bastidores, e trás sua execução ao contexto de uma ampla participação e pleno conhecimento dos interesses e das conseqüências das decisões adotadas (LANNA, 2001, p. 33-34).

O gerenciamento da bacia hidrográfica no modelo sistêmico de integração participativa permite que possa o poder público controlar comportamentos ilegais.

E, por outro lado, o poder público também fica sendo controlado pelo conjunto dos demais partícipes dessa gestão compartilhada.

O modelo sistêmico de integração participativa engloba uma séria de alternativas ante a

constatação de que o mercado de livre iniciativa, por si só, não é eficiente para a promoção do uso socialmente ótimo do ambiente e isto requer:

- a) a implementação de instrumentos legais especificadamente desenvolvidos para a bacia, na forma de programas ou planos diretores, enquadramentos dos cursos de água em classes de uso preponderante, criação de áreas de interesse ecológico ou de proteção ambiental, etc.
- b) a outorga do uso da água, incluindo os lançamentos de resíduos, através de cotas: trata-se de um instrumento discricionário que os poderes públicos, federal e estaduais, proprietários constitucionais das águas, dispõem para promover o seu uso adequado sob o ponto de vista da sociedade como um todo, limitando os poderes dos colegiados de bacia.
- c) a cobrança de tarifas pelo uso da água, incluindo o lançamento de resíduos nos corpos de água: instrumento que pode ser usado para gerar recursos para investimentos na bacia, primordialmente, e para estimular o uso socialmente adequado da água, em caráter complementar, sendo uma aplicação dos princípios “poluidor-pagador” ou “beneficiário-pagador” acima apresentados.
- d) o rateio de custo das obras de interesses comum entre os seus beneficiários: desdobramento do instrumento anterior, que conjuga o caráter financeiros com a promoção da justiça fiscal, impondo o custeio de uma obra aos seus beneficiários diretos (LANNA, 2001).

Em síntese, o modelo sistêmico de integração participativa envolve todos os atores atingidos direta ou indiretamente pela gestão dos recursos hídricos, a partir de uma gestão descentralizada e com a participação do Poder Público, dos usuários, da sociedade civil organizada e das comunidades. É um modelo que se deve perseverar em aplicá-lo na gestão dos recursos hídricos maranhenses.

9.3 Modelo de gestão das Leis maranhenses n.º 8.149/2004 e Lei 7.052/97

A Lei estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004, a qual dispõe sobre a Política de Recursos Hídricos (PERH) e regula o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (SGIRH) estabelece como fundamentos:

- a) a água é um bem de domínio público;
- b) a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico e social;

- c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- e) a bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;
- f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;
- g) a compatibilização entre o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Recursos Hídricos, os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica, os Planos Diretores dos Municípios e os setores usuários.

No seu art. 4.º inciso I a referida lei diz que constitui diretriz geral para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidades e qualidade (Lei 8.149/2004).

A Lei das Águas maranhenses diz expressamente que adota o modelo sistêmico de integração participativa. É o que se infere da literalidade do art. 4.º inciso I combinado com o art. 2.º, inciso VI, da Lei 8.149/2005.²⁸

A análise de outros dispositivos da Lei de Recursos Hídricos maranhenses, entretanto, desdiz o que expressamente ressaltou o legislador estadual. Com efeito, o art. 7.º da Lei 8.149/2004 diz o seguinte:

Art. 7º O Plano Estadual de Recursos Hídricos será elaborado pelo Estado, em consonância com a Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos.
§ 1º- O Plano Estadual de Recursos Hídricos e seu regulamento devem propiciar a compatibilização, consolidação e integração dos planos, programas, normas e procedimentos técnicos e administrativos, a serem formulados ou adotados no

²⁸ **Art. 2º** A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:
VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;
Art. 4º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos: I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade. (MARANHÃO. Lei estadual n.º 8.149/04)

processo de gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos, segundo as unidades hidrográficas por ele estabelecidas.

§ 2º- O Plano Estadual de Recursos Hídricos será previamente aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Ou seja, o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) será elaborado pelo Estado do Maranhão. Essa determinação legal não se compatibiliza de nenhuma forma com o modelo de gestão sistêmica de integração participativa.

O legislador confirma não se tratar de um modelo de gestão sistêmica de integração participativa quando, no art. 31, inciso II, diz ser da competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), elaborado pela autoridade competente pela gestão dos recursos hídricos maranhenses. A centralização na elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) não se compraz com o modelo sistemático, identifica-se, a rigor, com o modelo burocrático e centralizado.

A Lei das Águas maranhenses é um plexo de contradições. Contém regras difusas, de ineficácia jurídico e social, de dispositivos conflitantes. Enquadra-se muito mais numa espécie de modelo neoburocrático, por ter uma lei recente de 2004, do que propriamente no modelo sistêmico de integração participativa que se autoproclama.

Em condições tais, parece válida para o caso maranhense a observação de Robert D. Putnam:

Neste contexto, é de se esperar que predomine a solução hierárquica hobesiana para os dilemas de ação coletiva – coerção, exploração e dependência. Essa situação opressiva é nitidamente inferior a uma solução cooperativa, pois condena a sociedade a um atraso que só tende a perpetuar-se. (PUTNAM, 2002, p. 187)

Paulo Affonso Leme Machado (2003), de outro lado, perfila entendimento de que os Planos de Recursos Hídricos não devem nascer na cúpula ou no centro, mas na base dos sistemas. Veja-se:

Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborado por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (art. 8.º da Lei 9.433/97).

Os três Planos previstos no art. 8.º serão elaborados diferentemente do que tem sido

praticado na Federação brasileira. Os planos nas nascerão na cúpula ou no centro, mas na base do Sistema Nacional de gerenciamento dos Recursos Hídricos. Essa interpretação encontra seus fundamentos no art. 1.º, V e VI, da Lei 9.433/97 e no art. 20 da Lei 8.171/91 (Lei de Política Agrícola). O Plano fundamental é o “Plano por bacia hidrográfica”, porque a bacia hidrográfica é a unidade territorial de atuação e de planejamento do Sistema Nacional e porque a gestão hídrica é descentralizada. Assim, as prioridades de usos das águas, por exemplo, serão primeiramente procuradas a nível da bacia hidrográfica. Em seguida, fazendo-se os Planos estaduais, eles deverão integrar sem seus Planos as prioridades apontadas nos Planos da bacia hidrográfica. Finalmente, ao ser elaborado o Plano do País, integrar-se-ão os Planos estaduais para estabelecerem-se as prioridades nacionais. (MACHADO, 2003, p. 437-438).

O viés burocrático e formalista do modelo de gestão, desenhado pela Lei estadual n.º 8.149/04, ostenta-se mais enfaticamente na disciplina dos Comitês de Bacia Hidrográfica e da Agências de Bacia Hidrográfica.

Com efeito, a Lei estadual ab-rogada n.º 7.052/97 dava aos Comitês de Bacia Hidrográficas em rios de domínio do Estado as características de órgão deliberativo e normativo do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH). Às Agências de Bacias a função de Secretaria Executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, ou seja, a as agências de bacias hidrográficas teriam a condição de unidade executiva do Comitê de Bacia Hidrográfica. Este órgão do SGIRH é de natureza deliberativo e normativo. Tem preponderância precisamente porque está na base do sistema.

O modelo neoburocrático, inaugurado pela Lei n.º 8.149/04, transforma os Comitês de Bacia Hidrográficas em órgãos de chancela, de carimbo no Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (SGIRH) maranhense.

Pode-se seguramente dizer que a Lei estadual n.º 8.149/04 trouxe para o nível estadual o retrocesso que implicou no SNRH a criação da Agência Nacional de Águas. Uma espécie de poder extroverso em que a criatura é maior do que o criador. A parte pode mais do que o todo.

A Lei n.º 8.149/04 está prenhe da mesma ideologia de concepção adotada pela Lei 9.984/2000 que gerou a Agência Nacional de Águas (ANA), em detrimento da concepção descentralizada

proposta pela Lei federal n.º 9.433/97 e, em certa medida, seguida pela Lei estadual n.º 7.052/97.

Para usar uma expressão de Nírvia Ravena (2005, 168) a concepção da lei estadual de recursos hídricos em vigor (8.149/04) é fruto do “movimento de refluxo” promovido pela aprovação da lei que criou a Agência Nacional de Águas (Lei federal n.º 9.984/00).

A Lei estadual n.º 8.149/04, portanto, segue a centralidade implementada pela criação da ANA, inclusive na concentração de super-poderes do modelo neoburocrático maranhense.

Os membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas no modelo da Lei estadual ab-rogada (7.052/97) seriam eleitos por seus pares e se organizariam de acordo com as peculiaridades e a realidade de suas respectivas bacias. No modelo neoburocrático maranhense, inaugurado pela Lei estadual n.º 8.149/04, os membros serão nomeados pelo Governador do Estado. A Nova Lei diz no § 2.º do art. 34 que, “os comitês de bacias hidrográficas serão presididos e secretariados por membros eleitos em votação própria...”. Não diz que serão eleitos e escolhidos por seus pares.

De mais a mais, a disciplina das Agências de Bacia Hidrográficas, modelada pela Nova Lei de Recursos Hídricos maranhenses (8.149/04), cria um marco jurídico mais do que propício a entrega da gestão dos recursos hídricos maranhense ao mercado.

Com efeito, veja-se o que diz o art. 35, da Lei estadual n.º 8.149, de 15 de junho de 2004:

Art. 35. As Agências de Bacia Hidrográficas, quando instituídas pelo Estado, mediante autorização legislativa, terão personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo Direito Administrativo, Civil ou Comercial, atendidas as necessidades, características e peculiaridades regionais, locais e multissetoriais.
Parágrafo único. O Poder Executivo aprovará, por meio de decreto, os atos constitutivos de bacias hidrográficas, que serão inscritos no registro público, na forma da legislação aplicável, para o exercício de funções, competências e atribuições a elas inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes (MARANHÃO. Lei estadual n.º 8.149/04).

Segundo a norma jurídica, as agências de bacias hidrográficas podem se organizar segundo

quaisquer formas permitidas pelo Direito Administrativo, Civil ou Comercial. No modelo estadual revogado, o art. 42 deixa claro que a Agência de Bacia Hidrográfica é uma unidade executiva do Comitê de Bacia Hidrográfica e será regida pelo regime jurídico de Direito Administrativo. Tratar-se-ia, portanto, necessariamente, de uma pessoa jurídica de direito público.

As pessoas jurídicas da administração indireta no modelo revogado, seriam criadas como deve ser por lei da Assembléia Legislativa, após amplo debate público. Contudo, no modelo neoburocrático inaugurado pela Lei n.º 8.149/97 a criação é ato do Governador, após autorização legislativa, o que evidencia o caráter privatístico das futuras Agências de Bacia Hidrográficas. Nesta hipótese, não há nenhuma norma jurídica dizendo na lei que na hipótese de criação de uma sociedade de economia mista, das malfadadas agências executiva, por exemplo, o controle acionário pertenceria ao Estado. O vazio eloqüente diz exatamente o contrário.

O modelo neoburocrático tem um viés, pois, claramente privatizante no que concerne às Agências de Bacias Hidrográficas. Nesse particular, diferencia-se do modelo da ANA.

O parágrafo único do art. 36, da Lei estadual n.º 8.149/04, evidencia o caráter mercadológico emprestado às Agências de Bacias Hidrográficas no modelo maranhense em vigor:

Art. 36.

[...]

Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, órgão gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, poderá firmar contrato de gestão, ou outro instrumento legal cabível, na da lei, com as Agências de Bacias, cujas cláusulas essenciais constarão do regulamento desta lei, com o objetivo de descentralizar as atividades relacionadas ao gerenciamento de recursos hídricos, inclusive a realização de investimentos. (MARANHÃO. Lei estadual n.º 8.149/04).

A perspectiva privatizante fica evidente no chamado “contrato de gestão” e na “realização de investimentos” pelas chamadas agências executiva. A Lei estadual maranhense através de suas sutilezas jurídicas abre mecanismos de mercado no seu interior.

Merecem análise duas sutilezas jurídicas usadas pela lei maranhense e relevantíssimas no debate de privatização da gestão dos recursos hídricos.

A primeira questão diz respeito às agências executivas. E a segunda, aos contratos de gestão entre o Estado do Maranhão e estas cognominadas agências executivas.

No Brasil, a designação “agência executiva” ganhou status legal com o advento da Lei 9.649, de 27.5.98, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2004) diz que a qualificação de agência executiva não passa de um conjunto de expressões sonoras, retumbantes e vazias. E que a qualificação de uma estatal em agência executiva tem como escopo central ampliar os limites ao dever de licitar a tais entidades:

Dita lei agregou aos 23 itens de dispensa de licitação previstos no art. 24 da Lei 8.666, de 21.6.93, mais um, o de n.º XXIV, e aí acrescentou um parágrafo único do qual amplia os limites de isenção ao dever de licitar quando se trate de sociedade de economia mista, empresa pública ou *agência executiva*. O que há, pois, por detrás desta qualificação é mais uma vez a revelação de que o Executivo – e sua “Reforma Administrativa” – tem horror dos mecanismos moralizadores da licitação e que busca, por todos os meios, escapar o quanto possa da Lei 8.666, de 21.6.93 (MELLO, 2004, p. 169).

Ou seja, a lógica subjacente às Agências de Bacias Hidrográficas como unidades executivas na Lei estadual n.º 8.149/04, ou melhor, Agências Executivas dos Comitês de Bacias, é igualmente livrar-se das amarras moralizadoras do Processo de Licitação. Reitere-se que pela lei maranhense essas agências executivas podem adotar qualquer regime jurídico empresarial.

Além de se abrir caminho para o mercado adentrar a gestão dos recursos hídricos maranhenses nas Agências de Bacias Hidrográficas, se sobra ainda, facilita-lhe com a já ampliada isenção de submeter-se a licitação, nos precisos termos do inciso XXIV, do art. 24, da Lei das Licitações e Contratos Administrativos, com a redação que lhe deu a Lei federal n.º 9.648, de 27.5.98.

Os chamados “contrato de gestão” aos quais se refere o parágrafo único, do art. 36, da Lei estadual n.º 8.149/04, não passa de outra invencionice dos autores da chamada Reforma Administrativa veiculada pela Emenda Constitucional n.º 19, de maio de 1998.

A rigor, os contratos de gestão, travados entre a Administração direta e as pessoas da Administração indireta ou as chamadas Agências de Bacias Hidrográficas, não passam de arremedos de contrato, encenação, sem nenhum valor jurídico, pelos quais se documenta que a Administração Central “concede” a agência executiva mais autonomia, com dispensa de controles legais e da própria sociedade. É um pseudocontrato (MELLO, 2004).

Celso Bandeira de Mello (2004, p. 210) faz uma síntese pertinente sobre os chamados contratos de gestão:

Em suma, seu propósito é o de outorgar maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao “contratado”, bem como a de lhe assegurar a regularidade das transferências financeiras previstas em vista da obrigação, que este assume, de cumprir metas expressivas de uma maior eficiência. Estes – e unicamente este – “falsos contratos”, de existência jurídica atualmente impossível e inválida – é que foram compostos com inspiração em práticas administrativas francesas, as quais se estabeleceram em outro ambiente jurídico, cujo quadro propõe condicionantes diversos dos nossos.

Tais práticas administrativas – antes da inclusão de um fantástico § 8.º ao art. 37 da Constituição Federal por obra da teratológica Emenda Constitucional 19, o chamado “Emendão”, e da futura lei que em sua conformidades deverá ser expedida, conforme a breve trecho se aclara – ou são contratos inválidos ou impossíveis, isto é, textos irrelevantes ante o Direito, sem valia alguma face dele.

O chamado “contrato de gestão”, a que se refere o parágrafo único, do art. 36, da Lei estadual n.º 8.149/04, realmente se apresenta como uma contradição em termos, uma vez que, se o Estado do Maranhão dispõe da via impositiva para controlar a eficiência das Agências de Bacias Hidrográficas porque deveria valer-se da via contratual potencialmente mais onerosa para o próprio Estado e principalmente para o conjunto da sociedade? Os chamados contratos de gestão, a rigor, têm apenas o escopo de criar condições no marco jurídico estadual para que o mercado possa imiscuir-se na gestão dos recursos hídricos. É o caminho ideológico da ótima alocação de recursos que apenas a livre iniciativa pensa poder fazer.

Os dois instrumentos: a) Agência Executiva e dos b) Contratos de Gestão abrem caminhos para a privatização da gestão dos recursos hídricos no Maranhão, inicialmente a partir das chamadas agências de execução.

As agências executivas ficariam livres das moralizadoras amarras do Regime Jurídico-Administrativo para atuar nos padrões de mercado através do chamado “contrato de gestão” firmado com o Poder Público Estadual. É uma dobradinha pró-privatização da gestão dos recursos hídricos inexoravelmente.

O modelo maranhense mantém formalmente a gestão dos recursos hídricos na arena ambiental. Repete alguns dispositivos da Lei das Águas (Lei federal n.º 9.433/97). Todavia, cria, de forma enviesada, condições para que a iniciativa privada possa ingressar na gestão dos recursos hídricos maranhenses, a partir das agências de bacias hidrográficas que podem livremente adotar regime jurídico de direito privado.

A lei maranhense (Lei estadual n.º 8.149/04, art. 32, inciso VIII), expressamente, autoriza a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais a celebrar convênios com pessoas jurídicas de direito privado nacionais e internacionais com o escopo de viabilizar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH).

É necessário igualmente fazer o contradiscurso da privatização tendo por base a própria Constituição do Estado do Maranhão. Com efeito, a gestão de recursos hídricos maranhense, todavia, por força do art. 14 da Constituição Estadual, segundo o qual, “É assegurado ao Estado o direito, nos termos da lei, a compensação financeira ou participação no resultado de exploração de petróleo ou de gás natural, de recursos hídricos e minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva” (Constituição Estadual do Maranhão).

Além do art. 14 da Constituição estadual, os arts. 11, 29, II, e 30, I, da Lei das Águas (9.433/97) e o art. 21, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, desautorizam a gestão exclusivamente privada dos recursos hídricos maranhenses.

É de relevo notar que, nesse embalo legal, talvez o Governo do Estado do Maranhão esteja adiantando em passar o controle acionário para a iniciativa privada de uma das maiores consumidoras de recursos hídricos do estado: a Companhia de Águas e Esgotos (CAEMA). A idéia de privatizar as Agências de Bacias Hidrográficas parece ter sido agregado também o escopo de privatizar a CAEMA.

É necessário, todavia, mudar a Constituição Estadual para que isso possa ocorrer, vez que esta, no seu art. 214, diz: “O Estado formulará política de saneamento básico e implementará a execução de ações que visem à erradicação de doenças endêmicas, parasitárias, infecciosas, com prioridade da saúde preventiva e promoção da educação sanitária” (Constituição Estadual do Maranhão, art. 214). A Política de Saneamento no Estado do Maranhão, por força do art. 214, é da competência do Estado tanto a formulação como a implementação.

Acrescente-se, ainda, que na defesa do meio ambiente, o Estado do Maranhão e os Municípios são obrigados pela Constituição Estadual a assegurar o gerenciamento costeiro dos recursos hídricos continentais (Constituição Estadual, art. 241, VI).

Sem falar que vários dispositivos da Lei estadual n.º 8.149/04, que cuidam das chamadas Agências de Bacias Hidrográficas, dentre os quais, o parágrafo único, do art. 36 e art. 35, são incompatíveis com a Constituição Estadual, na medida em que abrem à livre iniciativa o gerenciamento de recursos hídricos, a partir das Agências de Bacias Hidrográficas.

É forçoso dizer que, a despeito do modelo sistêmico de integração participativa, instituído pela Lei das Águas (9.433/97), e mesmo da lei maranhense (8.149/04), dizer que adota, na prática, o modelo burocrático com nuances do econômico-financeiro e algumas pressuposições do sistêmico de integração participativa foi no que resultou o modelo maranhense, o qual denomina-se neste trabalho de neoburocrático.

9.4 Do instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Maranhão, de acordo com o modelo neoburocrático da Lei n.º 8.149/04

A cobrança pelo uso da água é uma das discussões mais recorrentes dos últimos tempos. A Lei estadual n.º 7.052/97 traçou regras gerais sobre o instrumento da cobrança pelos recursos hídricos no Estado do Maranhão, o que, entretanto, não chegou a ser implementado.

A Nova Lei de Recursos Hídricos do estado (8.149/04), desde junho de 2004, também traçou regras jurídicas para que a cobrança pelo uso de água fosse implementada no Maranhão.

Neste capítulo, incursionar-se-á à procura das razões de o Maranhão ter aprovado duas leis regulando os recursos hídricos (leis 7.052/97 e 8.149/04) e, não obstante isso, não ter implementado os instrumentos da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado do Maranhão até os dias correntes.

Noutra linha, realizar-se-á, também, análise sobre o próprio mérito do instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Ou seja, se o instrumento da cobrança pelo uso da água bruta efetivamente presta-se a uma boa gestão de recursos hídricos, ou se está fundada na idéia de que apenas a mercantilização da água poderá conduzir a uma boa e adequada gestão da água?

Por outras palavras, o fundamento filosófico-ideológico do instrumento da cobrança pelo uso da água não está centrado na tese da eficiente alocação dos recursos hídricos? Desde já, parece necessário adiantar a advertência de Amarty Sen de que “a disciplina da economia tendeu a afastar-se do enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riquezas”(2000, p. 42). Essa questão será retomada mais adiante.

Agora, antes de qualquer outra consideração, é preciso assentar que o Estado do Maranhão já aprovou duas leis sobre recursos hídricos e nenhuma delas foi implementada. Em nenhuma delas (7.052/97 e 8.149/04) implementou a outorga e a cobrança pelo uso da água. Nem a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (CAEMA) tem outorga do direito de uso dos

recursos hídricos. A CAEMA atua, pois, à margem da lei sem outorga de direito de uso.

Então, é de se perguntar por que o Maranhão não avançou na implementação da gestão dos recursos hídricos dos rios Mearim, Itapecuru e, de resto, da água subterrânea?

Talvez o primeiro motivo seja porque o Maranhão, diversamente de outros estados nordestinos, é bem servido de água. Não está afetado pela escassez que caracteriza o semi-árido nordestino. O fato de o Maranhão ter uma grande parte de seu território na Amazônia o privilegia na abundância de recursos hídricos. O Maranhão é, a um só tempo, Amazônia e Nordeste.

Assim, levando em conta de consideração que o problema da quantidade de recursos hídricos não afeta o Estado do Maranhão, na mesma medida como atinge os demais Estados Nordestinos, a elite da política maranhense e o conjunto da população não se deram conta de que a gestão hídrica é necessária tendo em vista manter, pelo menos, a qualidade dos recursos hídricos considerando que a Natureza foi generosa com o território maranhense na distribuição da água doce.

Parece absurdo, mas a abundância de recursos hídricos concorre fortemente para o descaso com a gestão da água no Maranhão.

Mas, por outro lado, a ação antrópica e os impactos ambientais dos grandes empreendimentos minero-siderúrgicos e da agricultura extensiva, e a quase completa ausência de saneamento básico em praticamente todas as cidades vinculadas às bacias hidrográficas do Mearim e Itapecuru, têm, ao longo das últimas décadas, mudado a percepção da abundância e, principalmente, da qualidade dos recursos hídricos.

A poluição e a degradação ambiental das bacias do Mearim e do Itapecuru, como já se demonstrou neste trabalho, indicam que o problema da qualidade dos recursos hídricos é a problemática preponderante no Estado do Maranhão.

A indústria metalúrgica com a implantação do Programa Grande Carajás se instalou ao longo da ferrovia. Os principais produtos, como já disse, são o ferro-gusa, a produção do alumínio

e alumina. Concentra-se, no lado maranhense, em São Luís, Imperatriz, Açailândia e Rosário. A atividade minero-siderúrgica se concentra no eixo da ferrovia de Carajás com unidades de grandes portes nas bacias do Gurupi, Itapecuru e no Distrito de São Luís (MARANHÃO, 1991).

O Diagnóstico dos Principais Problemas Ambientais do Estado do Maranhão relata o tamanho do impacto de tais atividades nos recursos hídricos maranhenses:

Segundo Melloy Yver em "Use of water control of water pollution in the iron and steel industry", o consumo de água na indústria siderúrgica é bastante elevado, em geral variando entre 100 a 300m³/t de aço bruto produzido. Através da recirculação, o consumo efetivo pode tornar-se bem mais baixo, atingindo até 10% desde total. As perdas estão relacionadas à evaporação, escapamento nas tubulações e água que é absorvida pelo produto e subproduto. A maior parte desta água é utilizada para o resfriamento direto ou indireto de produtos e equipamentos (CETEC, 1985), e também para a lavagem dos gases dos altos-fornos e aciarias. A instalação de várias unidades num mesmo local e conforme a disponibilidade de água na região esta pode vir a se tornar fator limitante, como no caso de Açailândia. (MARANHÃO, 1991, 133-134)

A siderurgia de alumínio com uma grande unidade instalada no Distrito Industrial de São Luís expele uma enorme quantidade de efluentes líquidos, formados principalmente pelos resíduos advindos da digestão da bauxita, a lama vermelha, que é armazenada em enormes lagos artificiais, sofrendo decantação e evaporação.

Dados da JAKKO POYRY, 1988, indicam que esses despejos possuem uma vazão estimada de 208,0 m³/hora e atingem o Riacho dos Cachorros com carga de 100 Kg/dia de fluoretos.

O diagnóstico feito pelo Estado do Maranhão indica os impactos ambientais da indústria nas bacias do Itapecuru:

Na bacia do Itapecuru destacam-se os seguintes municípios pela sua concentração industrial: Caxias, Codó e Rosário. Esta bacia, apesar de só concentrar 9.90% (293) das indústrias do Estado, apresenta cargas de demandas altas ao longo do seu curso. O Itapecuru é o rio responsável pelo abastecimento de grande parte da população do Maranhão incluindo a Ilha de São Luís. Apresenta ao longo de sua bacia:
Alto Itapecuru:
Destilaria de Álcool (Passagem Franca)

Médio Itapecuru:

08 indústrias de óleo (Coroatá, Codó, Caxias e Paraibano)

01 destilaria (Aldeias Altas)

01 Indústria de cimento (Codó)

02 curtumes (Codó e Caxias)

Baixo Itapecuru:

02 siderúrgicas – uma desativada (Rosário)

01 laticínio (Itapecuru-Mirim)

07 cerâmicas e pedreiras (Rosário – perto da foz)

01 fábrica de celulose (planejada, em Rosário) (MARANHÃO, 1991, p.142).

Na bacia do Mearim, nos municípios de Bacabal, Santa Luzia, Barra do Corda, Santa Inês, Pedreiras e Zé Doca, concentra-se cerca de 20,2% (598) das indústrias cadastradas do Estado e apresenta ao longo da bacia as atividades industriais de potencial impacto nos recursos hídricos:

Alto Merim/Pindaré:

01 destilaria (Tuntum)

51 serrarias/movelarias – Grajaú, Barra do Corda, Arame e Presidente Dutra.

Médio Mearim/Pindaré

01 laticínio (Bacabal)

01 curtume (Bacabal)

01 frigorífico (Bacabal)

01 guseria (Santa Inês – projetada)

01 óleo vegetal (Pedreiras)

85 serrarias (Zé Doca/Santa Inês/Santa Luzia/Bacabal)

Baixo Mearim/Pindaré

Não tem indústrias de médio e grande porte.

Nesta região da Baixada, nos rios Pindaré e Mearim ocorrem pequenas olarias, cerâmicas, extração de areia e argila.

Destaca-se nesta bacia a atividade madeireira nos trechos alto e médio dos principais rios que a compõem – Meraim, Grajaú e Pindaré. O impacto é indireto pela retirada da cobertura vegetal que, além de facilitar o processo de erosão dos solos com o conseqüente assoreamento dos rios e igarapé, destrói um dos biomas mais ricos e diversos do Maranhão. Atenção especial merece a fase que se encontra a atividade extrativista pelo fato de atingir hoje as cabeceiras destes rios.

Do ponto de vista da concentração de impactos potenciais, o município de Bacabal merece atenção pelas atividades industriais como laticínio, curtume e frigorífico, entre outras.

A perspectiva de transformar Santa Inês num pólo da siderurgia de Carajás não parece consolidar-se. Mas, em vista das limitações de Açailândia entre outras pela água, é possível que haja deslocamento de unidades para esta cidade, principalmente se o carvão vegetal precisar advir de florestas energéticas (MARANHÃO, 1991).

O desmatamento das matas ciliares dos rios Mearim e Itapecuru é bastante alarmante, chegando-se a presenciar verdadeiros deltas ao longo do rio no período de verão. No caso do rio Itapecuru, a “situação é alarmante devido este rio ser o responsável pelo abastecimento de água

da capital do Estado, São Luís. Não é só o Rio Itapecuru que está com sérios problemas de ausência de mata ciliar” (MARANHÃO, 1991, p. 60).

O projeto sojicultor de Balsas com sua monocultura tem implicado em grande impactação sobre os recursos hídricos, o habitat natural da fauna silvestre nativa, com o surgimento de pragas e doenças, fomentando o uso maciço de agrotóxicos. Tais práticas eliminam não só as pragas como também seus predadores naturais e criam mecanismos de resistência, exigindo praguicidas quimicamente mais fortes.

Os impactos hídricos das indústrias sujas, da agricultura, da falta de saneamento, da ausência de aterros sanitários, enfim, da ação antrópica e inconseqüente do homem e das autoridades, ao longo das bacias dos rios Mearim e Itapecuru e seus afluentes, tem empurrado o Maranhão para uma situação crítica de estresse hídrico. O município de Açailândia, por exemplo, já não comporta mais investimentos de siderúrgicas por falta de água.

“Em termos do país, a irrigação é o maior uso, correspondendo à quase metade das demandas, seguindo pelo uso urbano e, então, o industrial” (LANNA, 2002, p. 542). No Maranhão, segundo Lanna (2002), a maior demanda hídrica é a urbana com 0,22 km³/ano contra 0,01Km³/ano na irrigação e 0,02 Km³/ano para a demanda industrial.

A agricultura extensiva de soja no sul do Estado do Maranhão mais atinge os recursos hídricos com a degradação ambiental dos solos, com uso intensivo de agrotóxicos, extirpação de matas ciliares nas nascentes dos mais importantes rios maranhenses do que propriamente com o consumo de água.

O problema fundamental de água do Maranhão, portanto, ainda não é de falta de água ou quantitativo como preferem os expertise da matéria, embora algumas regiões das bacias hidrográficas dos rios Itapecuru e Mearim já não apresentem abundância de água, como, por exemplo, São Luís e Arari, dentre outros. O problema crítico do Maranhão na matéria de recursos hídricos está ligado a qualidade dos recursos hídricos. Diz respeito a degradação das águas

superficiais das principais bacias, a poluição, a falta de saneamento básico, a degradação ambiental e os impactos ambientais dos grandes empreendimentos industriais e agrícolas do Estado.

Quais são os estorvos para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) no Maranhão? O primeiro estorvo já foi adiantado, é a abundância decorrente da situação quase amazônica do Estado do Maranhão em termos de recursos hídricos. O Maranhão, em suas duas partes Amazônica e Semi-Árida, sempre contou com abundância de recursos hídricos, embora nas cidades de São Luís, Imperatriz, Açailândia, dentre outras, as áreas urbanas apresentam déficits de abastecimento público de água tratada. Na cidade de Açailândia, num bairro²⁹ com densidade populacional de cerca de 50 mil habitantes, a ausência da Companhia de Água e Esgotos do Maranhão foi tão evidente que uma empresa particular, sem outorga e sem maiores formalidades, ocupou o espaço público da gestão hídrica e fornece hoje água para a população daquele bairro.

A abundância de água no Maranhão dificulta uma tomada de consciência por parte dos grandes usuários e mesmo da população. No caso de Imperatriz, Açailândia e São Luís “os problemas urbanos exigem ações reguladoras definidas no âmbito do planejamento e que dizem respeito ao ordenamento territorial e à infra-estrutura urbana. Trata-se de um dos principais desafios para a gestão dos recursos hídricos nas áreas urbanas” (CASTRO, 2004).

Aqui no Maranhão, a falsa promessa de desenvolvimento industrial, vendida quando da instalação da poluidora de recursos hídricos ALUMAR e da Vale do Rio Doce, faz prova inequívoca de que tais empreendimentos alimentaram apenas os lucros dessas empresas e criaram enormes problemas sociais, urbanos e ambientais para a Ilha de São Luís.

Pode-se citar, como exemplo, o adensamento populacional da capital maranhense. Segundo dados do IBGE (2005), em 1975 São Luís tinha apenas 250 mil habitantes. Hoje, está beirando a 1 milhão de habitantes.

²⁹ Vila Ildemar. Nome do atual prefeito do Município.

O inchaço urbano de São Luís aumentou a população favelada, o desemprego, enormes favelas como, por exemplo, a Cidade Olímpica, sem infra-estrutura, sem saneamento, com enormes demandas por serviços públicos, abastecimento público de água, saneamento, trabalho, educação.

Fenômeno igual ocorreu nos município de Açailândia e Imperatriz, com bairros com estresse hídrico e outras patologias sociais.

Os resultados desastrosos da instalação das fábricas da ALUMAR e da Vale do Rio Doce no Distrito Industrial de São Luís, na década de 1980, encontram eco, atualmente, na resistência social contra a implantação de um mega-projeto siderúrgico na capital maranhense. A sociedade civil, ambientalistas, biólogos, geólogos, têm manifestado pela mídia grande resistência à instalação do mega-projeto siderúrgico em São Luís. A resistência tem suporte histórico e técnico de que o projeto é ambientalmente inviável para um ecossistema frágil como a Ilha de São Luís.

Outros estorvos à implementação da gestão de recursos hídricos no Maranhão, e particularmente da outorga do direito de uso e da cobrança, são as questões jurídicas, as representações políticas, o arranjo institucional, adensam os obstáculos da gestão dos recursos hídricos de maneira geral e da implementação dos instrumentos da outorga e da cobrança em particular.

9.4.1 Marco jurídico da cobrança de recursos hídricos no Maranhão

A cobrança pelo uso de recursos hídricos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos está fundada nos princípios do desenvolvimento sustentável, no princípio do poluidor-pagador (*polluter pays principle*), no princípio da prevenção, no princípio da participação comunitária e no princípio do valor econômico da água.

O princípio do desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” podendo também ser empregado com o significado de “melhorar a qualidade de vida humana

dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas” (MILARÉ, 2001, p. 121-122).

“No princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, direito e dever estão de tal forma imbricados um no outro que, mais do que termos relativos, são termos recíprocos, mutuamente condicionantes” (MILARÉ, 2001, p.123).

Uma concepção adequada de desenvolvimento sustentável não se descuidar do componente social, vez que “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda” (SEN, 2000).

Amartya Sen doutrina que os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e compreensão mais plena do processo e que:

O crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2000, p. 29).

O princípio do desenvolvimento sustentável deve nortear a Política Estadual de Recursos Hídricos maranhenses, inexoravelmente. É a interface entre o Direito Natural à água como direito à vida (direito subjetivo), e o Direito Positivo de assegurar às gerações futuras (direito objetivo) o mesmo direito de usar os recursos hídricos.

O princípio do poluidor-pagador se inspira na teoria econômica segundo a qual os custos externos que acompanham o processo produtivo devem ser internalizados, vale dizer, os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los (MILARÉ).

Edis Milaré anota que o princípio do poluidor-pagador “visa a imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano

ecológico abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza” (*apud* PRIEUD, 2001, p. 116). É o que se chama, em termos econômicos, de internalização dos custos externos.

O princípio da prevenção ou da precaução é basilar em Direito Ambiental e diz respeito a prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade (MILARÉ, 2001).

O princípio da precaução decorre da realidade de que o progresso científico e tecnológico dos impactos ambientais sobre os recursos hídricos, sua mensuração econômica mais criam dúvidas do que apresentam soluções, de tal sorte que neste cenário de incerteza e de incapacidade da sociedade de prever com precisão perdas catastróficas irreversíveis de recursos hídricos o Direito Ambiental Brasileiro faz opção pela aplicação do Princípio da Precaução com o escopo de proteger os recursos hídricos.

Na falta de elementos técnicos capazes de evidenciar com segurança a poluição, a degradação do meio ambiente, de um modo geral, e dos recursos hídricos de forma especial, o Direito Ambiental Brasileiro faz incidir o princípio da precaução ou prevenção de danos ecológicos. Na dúvida sobre os efeitos de impactos e processos de degradação, na incerteza científica ou tecnológica protegem-se aprioristicamente os recursos hídricos. As dúvidas e as incertezas científicas militam em favor do Meio Ambiente.

O princípio da participação comunitária muito enfatizado neste trabalho consiste no consenso doutrinário de que a participação do conjunto da sociedade na gestão dos recursos hídricos é essencial e serve de mecanismo de freio e contrapeso. Segundo este princípio, o envolvimento da sociedade no gerenciamento dos recursos hídricos deve ser assegurado e estimulado desde a formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos até sua implementação pelas Agências de Bacias Hidrográficas.

“No Brasil, o princípio vem contemplado no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, quando ali prescreve que ao Poder Público e à *coletividade* o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”(MILARÉ, 2001, p. 115).

Edil Milaré (2001) ressalta que o princípio da participação comunitária pressupõe o direito à informação. É que sem informações a cidadania fica sem condições de participar e influir na elaboração e implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH).

O princípio do valor econômico da água decorre dos problemas relativos a escassez quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos:

A cobrança atua economicamente, através do preço. Quando a propriedade é privada, este preço poderá ser a condição para que terceiros usem ou recebam a transferência de propriedades do recurso. É interessante notar que a famosa lei da oferta e da procura determinará que o preço do recurso aumentará quanto mais próximo do esgotamento ele estiver, pois a oferta estará diminuindo gradualmente. Com isto, os usuários serão compelidos a usar racionalmente este recurso, evitando desperdícios, retardando o seu esgotamento. É desta forma que o sistema de preços contribui para a sustentabilidade do uso do recurso. Quanto o recurso é público e inalienável, como é o caso da água no Brasil, a cobrança poder ter tanto o objetivo de racionalização econômica, quanto o de viabilização financeira. Este último é atingido pela arrecadação que o poder público obtém pela cobrança. O montante arrecadado poderá ser utilizado para financiar o monitoramento do uso e o investimento em obras de controle e proteção do recurso, por exemplo. (LANNA, 2002, p. 532)

Paulo José Leite Farias (2005) anota que a solução de esfera privada centra-se no direito de uso, uma vez que o domínio da água é público, acrescentando que:

Hodiernamente o que se vem pagando pela água corresponde à prestação dos serviços de captação e tratamento. A captação e o tratamento tinham valor econômico e eram agregados à água que não possuía valor nenhum (*res nullius*). Com a implementação das leis federais e estaduais de valoração econômica da água, *per si*, haverá a majoração dos valores das atuais contas de água com parcelas de natureza jurídica remuneratória distintas.

Assim, a água, em si, terá valor a ser agregado aos demais serviços acessórios de captação e tratamento. A água tornar-se-á, pois, o bem principal e os serviços serão acessórios. (FARIAS, 2005, p. 401-402)

A água, de acordo com Lei das Águas (9.433/97), a Lei maranhense (8.149/04), a partir da implementação da cobrança, terá de *per si* valor econômico. É precisamente isso que implica

no princípio da valoração econômica da água.

O Estado do Ceará já cobra pelo bem natural em si, desde 1996, com a aprovação do decreto que regulamenta o artigo 7.º, da Lei n.º 11.996, de 24 de julho de 1992. A tarifa para o uso industrial, dependendo da vazão consumida (metros cúbicos por mês), atinge o valor máximo de R\$ 0,60/m³ (FARIAS, 2005).

Em 2002, o processo de cobrança pelo uso da água na Bacia do Paraíba do Sul foi iniciado com a constituição de Comitê para Integração da Bacia do Paraíba do Sul (CEIVAP).

O que há de novo é que, em termos econômicos, os custos marginais de disponibilização dos recursos hídricos são crescentes para usuários de água bruta assim como para o consumidor (LANNA, 2002).

O princípio do valor econômico da água, em sua natureza jurídica, implica uma forma de internalização de um custo que até então não era incorporado ao procedimento de utilização dos recursos hídricos (FARIAS, 2005).

Paulo José Leite Farias atribui três finalidades básicas à cobrança pelo uso de recursos hídricos:

A primeira de cunho ético-econômico é a de reconhecer o seu valor, rompendo a visão de que esta espécie de bem ambiental é *res nullius*, ou na visão liberal-econômica não possui valor apreciável por ser abundante e não ter trabalho humano. A segunda com ênfase de gestão jurídico-protetiva é incentivar a racionalização, a busca de realização do desenvolvimento sustentável. A terceira de expressão econômico-financeira, é a de arrecadar recursos financeiros para o financiamento de todos os programas (de comando e controle e de instrumentos econômicos) que estiverem contidos no plano, quer dizer, um instrumento de financiamento da recuperação ambiental dos recursos hídricos (FARIAS, 2005, p. 438).

A cobrança pelo uso de recursos hídricos, portanto, é um dos instrumentos de gestão que, ao lado da outorga e de outros, atua como um dos mais eficazes indutores do uso racional da água:

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão mais eficientes para induzir o usuário da água a uma utilização racional desse recurso. A sua importância reside no fato de atuar sobre as decisões de consumo do agente econômico que tem, na água bruta, um dos insumos, às vezes matéria-prima, para sua produção. (FARIAS, 2005, p. 439)

O autor citado afirma que o instrumento jurídico-financeiro para o pagamento pelo uso dos recursos hídricos é o preço público, e não a taxa pelo uso efetivo ou potencial de um serviço público. Ressaltando que o uso da água deve ser cobrado por preço público, também porque a disponibilidade patrimonial do poder público tem como fato gerador o efetivo uso dos recursos hídricos. A taxa contenta-se com a potencialidade do uso para fazer incidir. A tarifa, por outro, lado vincula-se à prestação de serviço, o que está descartado na medida em que o escopo da lei é reconhecer o valor econômico intrínseco da água de *per si* e não como acessório à prestação de outros serviços públicos (FARIAS, 2005).

No princípio do valor econômico da água, merece nota o fato de que a cobrança pelo uso da água tem como pré-condição o implemento da outorga do direito de uso. A cobrança pelo uso de recursos hídricos tem, portanto, como pressuposição inexorável a outorga.

Nesse sentido, já se abordou os inúmeros problemas relativos a gestão de recursos hídricos no Maranhão e, principalmente, os estorvos que obstam a implementação da outorga pelo uso de recursos hídricos, de acordo com Lei estadual 8.149/04.

Como a disciplina da outorga é pré-requisito para que se efetive a cobrança pelo uso de recursos hídricos, o primeiro óbice à implementação dos recursos hídricos no Maranhão, é, exatamente, a pouca eficácia do regramento da Lei estadual n.º 8.149/04 sobre a concessão de outorga. A lei está toda a depender de regulamentação. Além disso, diminui substancialmente o espectro de atividades que demanda a exigência de outorga do direito de uso, como, por exemplo, a diferenciação que fez entre derivação por captação em corpo de água com derivação de água corrente.

Com efeito, o art. 12, da Lei estadual n.º 8.149/04, diz que dependerá de cadastramento ou outorga a derivação de água de seu curso ou depósito superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água.

Os problemas de outorga do direito de uso no Maranhão são de jaez tão crítico que a Companhia de Águas e Esgotos do Estado (CAEMA), até os dias correntes, não tem outorga.

De acordo com o art. 17, da Lei de Águas maranhenses (8.149/04), a cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado objetiva: a) reconhecer a água como bem econômico; b) incentivar a racionalização de seu uso; c) angariar recursos financeiros e d) promover o gerenciamento das bacias hidrográficas onde foram arrecadados os recursos financeiros.

O art. 18, da referida lei, estatui que apenas serão cobrados os usos de recursos sujeitos à outorga de acordo com o art. 11, ficando de fora aqueles que usam dos recursos com base no “instrumento de gerenciamento maranhense” do mero cadastro de usuários a que se refere o art. 12 da Lei estadual n.º 8.149/04.

O art. 20 da Lei estadual n.º 8.149/04, a exemplo da lei ab-rogada (7.052/97), estatui que os recursos gerados com a futura cobrança podem ser implementados em até 7,5% no custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (SGIRH).

A lei maranhense é omissa e confusa numa questão crucial à implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos: a quem compete fixar o valor do preço público pelo uso da água.

O art. 33, inciso VI, diz que compete aos Comitês Estaduais de Bacias Hidrográficas “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso das águas e sugerir os valores a serem cobrados” (Lei estadual n.º 8.149/04). No art. 37, inciso XI, cuidando das Agências de Bacias Hidrográficas, a mencionada lei diz: “Art. 37. Às Agências de Bacias compete: (omissis) XI – propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos

hídricos” (Lei estadual n.º 8.149/04).

Afinal de contas, quem é que recebeu a atribuição para fixação da variável mais complicada que é o preço público para que se possa efetuar a cobrança dos recursos hídricos no Maranhão? A lei não diz. Não resolve este problema.

Mesmo na omissão da lei, se deve interpretá-la no sentido de que os preços públicos pelo uso das águas maranhenses devem ser objeto de discussão, propostas, negociações na base, mas devem ser fixados pelos Comitês Estaduais de Bacias Hidrográficas. Este é o órgão de deliberação e normatização do “Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos” do Maranhão.

9.4.2 Dimensão política e da participação popular na gestão dos recursos hídricos no Maranhão

A discussão política sobre os recursos hídricos no Maranhão é muito setorial. O conjunto da sociedade passa ao largo dessas discussões. Vigem contraste entre a ciência ecológica profissional de alguns setores da academia (UEMA, UFMA) com outros imbuídos de um certo ambientalismo sem causa.

O debate entre essas duas correntes produz um resultado pífio para o gerenciamento dos recursos hídricos. Veja-se que o processo de “modernização” do arcabouço jurídico maranhense bem retrata essa problemática. O discurso de modernização da Lei estadual n.º 8.149/04, que substituiu a Lei estadual n.º 7.052/97, não se cumpriu. E não constitui exagero dizer que, em alguns aspectos, a emenda ficou pior do que o soneto.

Como esse debate produz visões profundamente contraditórias entre o gerenciamento profissional e um certo ativismo político, a tendência da sociedade maranhense, com um tecido social profundamente desigual, corroído pelo atraso sociopolítico, desinformada do tema e de sua importância, é nessa ambiência desorganizada que viceja o espaço para atuação de setores de usuários e degradadores dos recursos hídricos maranhenses.

A sociedade maranhense, por conta de seu atraso político, econômico, social e informacional, fica completamente dependente dos poderes constituídos, especialmente do Poder Executivo e do Legislativo. É a perspectiva pura e simples da democracia liberal recrudescida pelo o desenvolvimento tardio da sociedade.

A população maranhense raramente na história político-institucional demandou uma participação na gestão dos negócios públicos do Estado. A população maranhense, ainda hoje, se encaixa na categoria do cordialismo a que se refere Sergio Buarque de Holanda (2002). É nesse ambiente político do “homem cordial” e numa representação política meramente formal da democracia representativa que vicejam os interesses setoriais e uma certa promiscuidade entre o público e privado, dissociados evidentemente dos interesses públicos da sociedade civil como um todo. Sociedade civil no sentido marxista de “reino dos interesses privados”, em contraposição ao conceito liberal do Estado racional, visto como a expressão do interesse público (PRATES, 2004).

Não há no Maranhão estoque de capital social suficiente para interferir na gestão dos negócios públicos. A sociedade maranhense com baixa posição social, sem recursos simbólicos, sem a consciência dos direitos, sente-se inibida a participar das coisas do Estado (AVELAR, 2004).

Na mesma linha de Amartya Sen, Lucia Avelar (2004, p.229) pergunta, e ao mesmo tempo responde, o que leva os indivíduos a participar da vida política:

O que leva os indivíduos a participar da política? A resposta a essa questão é um objeto privilegiado de estudo para os que procuram explicar por que alguns indivíduos rompem com a apatia, o desinteresse político e o isolamento da vida privada e se envolvem nas atividades da política. Alguns modelos e as respectivas hipóteses são apresentados a seguir.

O *modelo da centralidade* propõe que a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo porque, quanto mais central, do ponto de vista da estrutura social, maior a participação; quanto mais central a respeito de um grupo social, maior o senso de agregação. A um dos atributos dos indivíduos de maior centralidade, aqueles com maiores recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio, educação), essências do arsenal de vantagens sociais e psicológicas que provêm um capital de autoconfiança aos indivíduos, fundamentando-lhes a crença de que podem mudar as situações que lhes são adversas.

Outro modelo para explicar o maior envolvimento na política é o *modelo da consciência de classe*, que aponta a alternativa da educação política para superar as condições de baixo *status* social.

Um terceiro modelo, o da *escolha racional*, afirma que o indivíduo é racional e escolhe participar se os benefícios forem superiores aos de não participar. (AVELAR, 2004, p.229-230)

A baixa participação política dos indivíduos maranhenses na gestão dos recursos hídricos decorrem de múltiplos fatores. É certo, porém, que a debilidade socioeconômica da sociedade maranhense, a fragmentação e desigualdade certamente são fatores determinantes da baixa participação política.

Neste cenário, o Chefe do Poder Executivo, uma vez eleito, descamba para as práticas do autoritarismo, do clientelismo, da coerção ilegal e de quejandos, que representa a solução ótima da omissão (PUTNAM, 2002).

Por essas bandas de cá não há efetiva comunicação entre o Estado e sociedade. O Agir Comunicativo do pensamento de Habermas, segundo o qual o consenso torna-se possível na efetividade de diálogo institucional entre o Estado com a Sociedade, no Maranhão, é ainda uma quimera (FARIAS, 2005).

Nessa ambiência de pouca coesão social, uma sociedade profundamente fragmentada, sem canais mínimos de participação política, com profundas carências socioeconômicas e recorrentes práticas patrimonialistas e clientelistas por parte dos agentes políticos, não vicejou ainda a democracia participativa no Maranhão.

O exercício dos direitos políticos no Maranhão resolve-se no direito de votar. Participar da vida política no estado constitui direitos das elites. Ao lado da desigualdade social, a enorme distância entre as elites e o povo é uma das mais perversas chagas do atraso político e econômico do Maranhão.

Nesse sentido, parece pertinente à lição de Amartya Sen que demonstra a importância do pleno exercício dos direitos políticos e civis:

Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo freqüentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar, etc.) pode realmente fazer a diferença. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia e das liberdades políticas. (SEN, 2000, p. 178)

O economista citado reafirma que a participação política por parte das comunidades locais nada mais representa do que o viver democrático e, por isso mesmo, defende a expansão da liberdade das pessoas, mas, ao mesmo tempo, diz que não há liberdade sem segurança econômica mínima. Veja-se:

O alcance e a plausibilidade limitados de um apoio exclusivo na responsabilidade pessoal podem ser mais bem discutidos somente depois de seu papel essencial ter sido reconhecido. Contudo, as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais. Uma criança a quem é negada a oportunidade do aprendizado escolar básico não só é destituída na juventude, mas desfavorecida por toda a vida (como alguém incapaz de certos atos básicos que dependem de leitura, escrita e aritmética). O adulto que não dispõe de recursos para receber tratamento médico para uma doença que o aflige não só é vítima da morbidez evitável e da morte possivelmente escapável, como também pode ter negada a liberdade para realizar várias coisas – para si mesmo e para outros – que ele pode desejar como ser humano responsável. O trabalhador adscritício nascido na semi-escravidão, a menina submissa tolhida por uma sociedade repressora, o desamparado trabalhador sem terra, desprovido de meios substanciais para auferir uma renda, todos esses indivíduos são privados não de bem-estar, mas do potencial para levar uma vida responsável, pois esta depende do gozo de certas liberdades básicas. Responsabilidade *requer* liberdade.

Assim, o argumento do apoio social para expandir a liberdade das pessoas pode ser considerado um argumento *em favor* da responsabilidade individual, e não contra ela. O caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla. Sem liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la. Mas ter efetivamente a liberdade e a capacidade para fazer alguma coisa impõe à pessoa o dever de refletir sobre fazê-la ou não, e isso envolve responsabilidade individual. Nesse sentido, a liberdade é necessária e suficiente para a responsabilidade. (SEN, 2000, p. 178)

A participação política popular pressupõe, realmente, a satisfação das necessidades básicas. Não é crível a democracia participativa para gestão dos recursos hídricos maranhenses com uma população enorme vivendo abaixo da linha de pobreza. Isso dificulta, se não inviabiliza a participação popular no debate público sobre a questão dos recursos hídricos.

O economista Márcio Pochmann, no *Atlas da Exclusão Social no Brasil* (2003, p. 74), registra que, “quando se desagrega um pouco mais os dados, nota-se que na região Nordeste destacam-se os Estados da Bahia com 369 município, Ceará com 174, Maranhão com 212, Paraíba com 109, Pernambuco com 168 e, finalmente, Piauí com 213 municípios”. Veja-se que o Maranhão tem 217 municípios dos quais 212 estão em situação de exclusão social.

E a devastação ambiental torna-se, ao mesmo tempo, causa e efeito do estado de pobreza ou de exclusão social. A poluição dos rios Mearim e Itapecuru são explicadas em parte pelos baixos indicadores sociais.

O economista José de Jesus Sousa Lemos diz que no desdobramento do Índice de Exclusão Social (IES) as estimativas de privação em todos os indicadores no Maranhão são elevadas:

(...) Os níveis de privação estimados para o acesso a água tratada são de 47,05%. Para privação de saneamento, estima-se um percentual de 75,43, ao passo que 65,68% da população maranhense sobrevive em domicílios sem acesso de serviço de coleta sistemática de lixo; e 70,9% dessa população vive em domicílios cuja renda pessoal diária é de no máximo um dólar americano por dia. No Maranhão 26,6% da população maior de 10 anos de declarou totalmente analfabeta. (LEMOS, 2003, p. 50)

Foi nessa ambiência que o Governador José Reinaldo Tavares remeteu projeto de lei à Assembléia Legislativa, o qual se transformou na Lei estadual n.º 8.149/04. Essa lei evidentemente não poderia representar os reais interesses do conjunto da população maranhense. No máximo, ela é fruto de pressões setoriais de grandes consumidores de águas das bacias maranhenses, especialmente das bacias do Itapecuru e Mearim e das águas subterrâneas.

A propósito das águas subterrâneas, é mister acrescentar que o art. 88 do Código de Proteção Ambiental do Estado do Maranhão, aprovado pela Lei estadual n.º 5.405, de 8 de abril de 1992, com as alterações da Lei estadual n.º 6.272, de 6.2.95, estabelece que:

Art. 88. A utilização múltipla dos recursos hídricos, aprimorando os controles quantitativos, para garantir maiores benefícios à coletividade, deve ser baseada nos seguintes princípios:

I – os recursos hídricos superficiais e subterrâneos devem ser gerenciados segundo uma abordagem integrada e sustentável, considerando-se a bacia hidrográfica como unidade básica de gestão;

II – através de instrumentos regulamentadores e econômicos apropriados, a gestão das águas deve promover uma alocação racional dos recursos hídricos que assegure a distribuição eficiente das águas entre os usos correntes;

III – é considerada fundamental para o gerenciamento dos recursos hídricos, visando ao uso sustentável, a cobrança de preços fixados em nível apropriado e em função da qualidade de águas captadas e seu uso, bem como dos efluentes nelas lançados, das reservas hídricas disponíveis, de seu grau de aproveitamento e de determinantes econômicos, sociais e políticos;

IV – a capacidade de autodepuração dos corpos d'água e a sua utilização como meio receptor de efluentes rejeitados, não devem proceder à ruptura dos ciclos ecológicos que garantam o processo de auto depuração.

Art. 89. Compete à SEMA realizar inventários da finalidade dos recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos e coordenar o monitoramento do seu uso e qualidade devendo, em especial, adotar medidas permanentes contra a contaminação dos aquíferos e da determinação das águas subterrâneas. (MARANHÃO. Lei estadual n.º 6.272, de 6.2.1995 – Código de Proteção Ambiental)

Ou seja, o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão, desde abril de 1992, estatui como fundamental a cobrança de preços públicos pelo uso de recursos hídricos e pelo lançamento de efluentes, o que evidentemente nunca foi feito no Estado.

Voltando ao processo de aprovação da atual lei de recursos hídricos maranhenses (8.149/04), merece relevo o fato de que, na Assembléia Legislativa apenas vozes isoladas discutiram o projeto do Executivo estadual, mas como os grandes usuários de água têm suas representações no Executivo e no Legislativo, e o projeto era do governo do estado, a aprovação deu-se sem grandes dificuldades.

A maioria dos Deputados Estaduais e o Governador do Estado, representantes do povo, uma vez eleitos, rescindiram a relação de mandato, no sentido técnico da palavra, com o eleitor maranhense (BOBBIO, 2000). Agiram sem prestar contas ao povo, os detentores do poder segundo a democracia representativa.

A lei consulta em grande parte os interesses dos agentes econômicos usuários de água bruta, na medida em que suas regras permitem debates longos, debates jurídicos na Justiça, quando o governo e sociedade realmente levarem a sério a implementação de uma gestão sistêmica de integração participativa dos recursos hídricos.

9.4.3 O arranjo institucional para gestão dos Recursos Hídricos no Maranhão

O arranjo institucional maranhense ainda está na letra fria do art. 29, da Lei estadual n.º

8.149/04, *verbis*:

Art. 29. Compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos:

I - órgão superior, colegiado deliberativo e normativo do Sistema: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

II - órgão gestor, coordenador e de planejamento do Sistema: a Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais;

III - órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica: os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV - órgãos executivos e de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica: as Agências de Bacias;

V - entidades intervenientes: as associações municipais, os consórcios intermunicipais, as associações de usuários, e as organizações civis legalmente constituídas com atuação comprovada na área de recursos hídricos há pelo menos três anos.

Além do arranjo institucional do art. 29, a lei estadual diz também no seu art. 42 que, “Poderá ser criada, na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, a Superintendência de Recursos Hídricos, com o objetivo promover a organização, coordenação, execução, acompanhamento e controle das atividades relativas ao gerenciamento dos recursos hídricos no Estado”.

Assim, além dos órgãos que compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (SEGIRH), isto é, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, os Comitês de Bacias, as Agências de Bacias Hidrográficas e entidades intervenientes, assim como as associações municipais, consórcios intermunicipais, associações de usuários e as organizações civis legalmente constituídas, com atuação comprovada na área de recursos hídricos, há a previsão de criação de uma Superintendência de Recursos Hídricos.

Da disciplina legal desses órgãos, o que mais discrepou do modelo da Lei das Águas (9.433/97) foi o modelo da reforma rumo ao mercado das chamadas Agências de Bacias Hidrográficas,

as quais já foram objeto de análise.

As reformas institucionais são necessárias e devem ser retomadas, desde que sua preocupação fundamental não seja simplesmente reduzir o tamanho dos órgãos da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), mas lhes garantir condições para que desempenhem seu papel de bem gerir os recursos hídricos. Reforma institucional rumo ao mercado é um enorme equívoco.

Um bom arranjo institucional está diretamente relacionado às ações locais e regionais. Instituições centralizadoras e burocráticas não apresentaram resultados satisfatórios ao longo dos anos no País. É necessário priorizar e instrumentalizar todas instituições com enfoque especial para a base do sistema. É preciso efetivamente realizar a descentralização. Não basta a desconcentração da gestão dos recursos hídricos.

A educação institucional, com a formação de novos valores e uma ética voltada para a proteção e a recuperação dos recursos hídricos, devem nortear a Política Estadual de Recursos Hídricos no Maranhão. O arcabouço institucional deve ter uma gestão democratizada e democratizante. É necessário radicalizar no processo democrático. Os modelos de gestão burocrática e de vertente econômico-financeira foram testados ao longo da história dos recursos hídricos brasileiros e não apresentarem resultados ótimos. É indispensável incrementar um modelo integrado, sistemático e participativo a partir do arranjo institucional.

Deve-se abandonar o estilo predominante nos arranjos institucionais de ação orientada pela imposição de uma ordem técnico-científica nas bacias hidrográficas, mais conhecido como arranjo tecnocrático, no qual os técnicos expertises na matéria decidem segundo critérios técnicos e científicos os mecanismos da ação prática.

O arranjo institucional deve nortear suas ações a partir de uma abordagem orientada pela negociação, pela participação da população, uma negociação sociotécnica, ou seja, uma ação com base técnica e científica sim, mas elaborada e implementada segundo mecanismos de democracia participativa.

9.5 O fundamento filosófico-ideológico do instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos

Por fim, é necessário dizer duas palavras acerca do mérito do instrumento da cobrança pelo uso de Recursos Hídricos. A questão a saber, agora, é se a cobrança pelo uso da água se apresenta efetivamente como instrumento apto a resolver os problemas de escassez, desperdício, degradação, de gestão dos recursos hídricos e da falta de recursos financeiros para o setor.

Eduardo Giannetti verbera que “existe uma concordância substancial entre os filósofos econômicos ao longo do tempo e do espectro político quando ao poder da crença e opiniões para influenciar o comportamento dos agentes na vida prática (2003, p.36)”.

“O homem é um ser muito variável e suscetível a muitas opiniões, princípios e regras de conduta diferentes. O que pode ser verdade enquanto ele adota um modo de pensar revelar-se-á falso quando abraçar um conjunto oposto de maneiras e opiniões”(Giannetti, 2000 *apud* David Hume, p. 141).

O economista americano Frank H. Stephen (1993) destaca em sua Teoria Econômica do Direito três condições necessárias para a obtenção da eficiência relacionados com os bens dominiais: a) a universalidade: todos os recursos escassos devem estar em poder de alguém; b) exclusividade: os direitos de propriedade devem ser direitos exclusivos e c) transferência: é necessária para assegurar que os recursos serão transferidos de usos de baixa lucratividade para usos de alta lucratividade.

Nesta perspectiva, os chamados direitos de uso comum, de propriedade comunitária, como é o caso dos recursos hídricos brasileiros, de acordo com o art. 225, *caput*, da Constituição Federal, ficariam fora da ótima alocação de recursos, ou seja, de uma utilização eficiente e eficaz.

Stephen, em sua *Teoria Econômica do Direito*, é mais enfático e testa sua tese:

Maiores evidências sobre os efeitos dos direitos de propriedade comunitária podem ser obtidas verificando-se o que acontece quando existe uma completa ausência dos direitos de propriedade. O caso clássico é a pesca. A maior parte dos leitores saber quais as conseqüências da pesca indiscriminada. Os estoques de peixe do mar não pertencem a ninguém, por conseguinte, ninguém tem incentivo para administrá-los, mas todos têm incentivo para capturá-los. O resultado disso é a probabilidade de que (na ausência de alguma forma de controle do Estado) serão mortos mais peixes do que o necessário para manter os estoques.

Problemas de interesse comunitário surgem também nos campos petrolíferos na costa dos Estados Unidos. É interessante observar, entretanto, que eles não surgem por causa da ausência dos direitos de propriedade particular, mas em virtude de sua presença

[...] O exemplo da unificação dos campos petrolíferos mostra que a intervenção do Estado limitando o exercício dos direitos de propriedade do solo pode aumentar a eficiência, outorgando um direito exclusivo para extrair petróleo (mas não renda dele proveniente) para um operador em particular.

A tese do economista americano é no sentido de que os direitos exclusivos de propriedade particular apresentam-se mais eficientes do que o direito de posse comunitário e estatal, ou seja, o fundamento filosófico-ideológico é o de que o mercado constitui o mais adequado e eficiente mecanismo para uma eficiente alocação de recursos, preferencialmente com base na propriedade privada.

O professor Aldo da Cunha Rebouças faz eloqüente defesa da mercadorização dos recursos hídricos, salientando, inclusive, que a Lei das Águas (9.433/97) estabelece tal diretriz com terceiro princípio:

Não obstante, como a experiência nos países desenvolvidos, principalmente tem demonstrado que a parte mais sensível do corpo humano é o bolso, uma das recomendações do Banco Mundial (BM) e da Organização das Nações Unidas (ONU) para reduzir o desperdício e a degradação da qualidade da gota d'água disponível em níveis nunca imaginados, é considerá-lo como um recurso natural de valor econômico, ou seja, uma mercadoria com preço em mercado, como estabelece, aliás, o terceiro princípio da Lei Federal n.º 9.433/97 (REBOUÇAS, 2002 *apud* VIEGAS, 2005, p. 56):

Trata-se de incorporar na discussão do valor econômico da água os princípios de otimização e equilíbrio. Pelo primeiro, “as pessoas tentam escolher o melhor padrão de consumo ao seu alcance” e pelo princípio do equilíbrio “os preços ajustam-se até que o total que as pessoas demandam seja igual ao total ofertado” (VARIAN, 2003, p. 3).

Como se pode ver, atualmente, duas idéias perpassam substancialmente a discussão dos recursos hídricos. A primeira, a atribuição de valor econômico e que a cobrança podem resolver problemas de escassez, de degradação, incentiva a racionalização e, de resto, ainda arrecada recursos financeiros para o financiamento da Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. A segunda crença é a de que o mercado tem melhores condições de fazer isso. Esse conjunto de idéias tem avançado em marcos jurídicos estaduais e também tem sido incorporado por ambientalistas. A lei maranhense (8.149/04), como já se viu, através da disciplina das Agências de Bacias Hidrográficas, fez uma reforma rumo ao mercado, na linha Reforma da Gestão Pública Nacional de 1995/98, conduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira e que resultou na aprovação do chamada Emenda Constitucional n.º 19/98, conhecida como “Emendão”, ainda hoje não completamente implementada.

O engenheiro civil Antônio Eduardo Leão Lanna, contudo, formula lúcida crítica a idéia de mercado como instrumento de uso e poluição de águas:

O fascínio que o livre mercado exerce, particularmente nos adeptos da ideologia neo-liberal, como meio automático de alocação eficiente de recursos escassos, deve ser contextualizada para que não seja passada uma mensagem demasiadamente otimista ao leitor. Muitas vezes se observa a falência do mercado para atingir a eficiência social e ambiental e, a longo prazo, até mesmo eficiência econômica demonstrada pela teoria neo-clássica.

Três condições fundamentais, além daquelas tratadas, devem ainda prevalecer para que o mercador funcione no longo prazo e sob pontos de vista social e ambiental. Elas requerem:

1) que todas as partes atingidas pelos resultados estejam envolvidas na negociação de mercado, o que é impossível no caso da negociação intertemporal que atinge as futuras gerações e, mesmo, parcelas da sociedade em presença de fenômenos de larga escala (redução da camada de ozônio, mudanças climáticas, chuva ácida, etc.);

2) que os indivíduos envolvidos na negociação de mercado estejam plenamente informados a respeito das conseqüências de suas opções, particularmente quando elas envolvem grandes mudanças sociais, ambientais e econômicas, o que geralmente não acontece;

3) que a distribuição de renda existente seja considerada adequada para que disparidades não afetem a disposição agregada de pagamento dos participantes do mercado, privilegiando os anseios dos segmentos mais abastados.

Portanto, citando Daly (1989) “os preços são importantes, mas certamente não são todo-poderosos.

Os preços de mercado são relevante apenas para as decisões locais, numa ótica temporal e ecológica, cujas conseqüências principais recaiam totalmente na

economia humana do intercâmbio de bens e na geração atual.

Os preços de mercado são meios excelentes para que o fluxo de recursos que nos dá a natureza seja usado com eficiência, a serviço de uma população existente, com uma determinada distribuição de riqueza e renda.

Não se deve permitir que os preços do mercado decidam as taxas de fluxos de matéria e energia – através da fronteira que separa a economia do ecossistema – nem a distribuição dos recursos entre pessoas diferentes (ou entre gerações diferentes que são, obviamente, formadas por pessoas diferentes).

A primeira deve ser uma decisão ecológica, a segunda uma decisão ética. É natural que as decisões influirão e devem influir nos preços de mercado, mas o importante é que estas decisões ecológicas e éticas determinem os preços, não sejam determinadas por eles. Muitos economistas não compreendem este ponto. (LANNA, 2002, p. 558-559)

Lindemberg Lima Fernandes (2005, p. 239) sustenta que “atualmente há no mundo três tipos de procedimentos para a cobrança da água: a cobrança pela retirada da água do manancial (água bruta), pelo tratamento da água e pelo redução das taxas de poluição (esgoto) para posterior lançamento em corpo receptor”.

“As metodologias utilizadas para cobrança são baseadas nas teorias econômicas e nos métodos *ad hoc*, sendo que as primeiras buscam o preço ótimo, enquanto os métodos *ad hoc* são baseados no custo de produção” FERNANDES, 2005, p. 239).

O autor citado não tem por objeto de análise essas questões relativas ao mercado. Não obstante, ao abordar a questão da sustentabilidade do sistema de abastecimento e a abundância de água em Belém, conclui que o abastecimento de água pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) seja não sustentável, e acrescenta que 120.000 habitantes da cidade de Belém não têm acesso a água tratada, e que isso deve crescer em razão da pouca capacidade de investimento da companhia de saneamento e do aumento da população de baixa renda (FERNANDES, 2005).

O crescimento de pobres e a falta de recursos da Companhia de Saneamento constituem, portanto, duas variáveis que tornam insustentáveis o Sistema Público belenense de água (FERNANDES, 2005).

Como já se disse, no Maranhão, estima-se um porcentual de 75,43% da população privada

dos serviços de saneamento básico e 47,05% da população sobrevive em domicílios sem acesso a água tratada (LEMOS, 2003).

Neste cenário desolador, a ausência ou insuficiência de investimentos é a variável que mais se evidencia e se soma a outras como ineficiência do sistema público, valor econômico da água, etc. É o discurso do mercado e da privatização da gestão dos recursos hídricos.

A escassez orçamentária, entretanto, não constitui argumento sólido o bastante para afastar do Estado o imperativo de implementação dos direitos fundamentais e da realização material de direitos básicos, como abastecimento público de água, assistência à saúde, educação fundamental e saneamento básico.

Repita-se a advertência de Amartya Sen (1999, p. 94-95) na defesa da ética do desenvolvimento, pois, como demonstra o Nobel de Economia, “o fato de a economia ter se distanciado da ética empobreceu a economia do bem-estar e também enfraqueceu a base de boa parte da economia descritiva e preditiva”.

No que concerne à gestão dos recursos hídricos como um todo, o mercado também não é o todo-poderoso capaz de resolver os multifacetários problemas ligados aos recursos hídricos maranhenses. Cuida-se, portanto, apenas de um fascínio filosófico-ideológico à tese de que a gestão privada seria a panacéia para os problemas de gestão da água no Maranhão e no Brasil.

A cobrança pelo uso das águas de preços públicos deve ser implementada sim. Em debate do qual possa participar a sociedade por meio de critérios ecológicos e éticos, não por meros critérios econômicos como patrocina a teoria econômica neoclássica e alguns ambientalistas. Critérios éticos e ecológicos, mediados democraticamente pela sociedade, é que devem determinar o valor do preço público e as condições da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Não se refere exclusivamente aqui a ética antropocêntrica vinculada as relações entre os homens e a água para satisfação exclusiva de suas necessidades, mas também e principalmente de uma ética ecocêntrica que procura corrigir as deficiências da ética antropocêntrica na medida

em que permite que se atribua valores para as criaturas humanas e não-humanas. “Os homens têm direito sobre o meio ambiente; entretanto, não se pode esquecer que as outras espécies também o têm. O espectro de atores sociais é alargado, com correspondente dificuldade para a busca do consenso” (FARIAS, 2005, p. 103).

A cobrança pelo uso de recursos hídricos embora não seja a panacéia para resolução dos complexos problemas ligados a água, constitui ao lado da outorga, um poderoso instrumento no combate a degradação hídrica, ao desperdício, a ineficiência na alocação de recursos financeiros necessários à recuperação de corpos d'águas poluídos, como é o caso de significativa parte das bacias dos rios Itaipuru e Mearim. No mais, as despesas necessárias devem ser cobertas pelo orçamento estadual e federal.

Com efeito, afinal, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, dentre outros fundamentos, está assentada no princípio do poluidor-pagador e no princípio do usuário pagador.

Nesse sentido, a cobrança pelo uso da água constitui um excelente instrumento contra a poluição e a racionalização dos recursos hídricos e fator coadjuvante para o desenvolvimento sustentável entendido como tal àquele capaz de assegurar o desenvolvimento das atuais gerações, sem comprometer o meio ambiente para as gerações futuras.

De outra banda, o processo de instituição da cobrança deve resultar da mediação democrática feita pelo Estado do Maranhão, com os usuários de água, as comunidades locais integrantes ou não dos comitês de bacia, instituições públicas ligadas ao setor como universidades, ONGs, Ministério Público Federal e Estadual, OAB, e os critérios que devem presidir a instituição da cobrança devem ser de uma ética pluralista e ecológicos. Não puramente econômico como se patrocina trivialmente.

10 CONCLUSÃO

O desenvolvimento tem como pré-requisito o uso racional e sustentável dos recursos naturais.

Água e desenvolvimento estão estreitamente relacionados e o Estado do Maranhão, nas duas últimas décadas de sua história tem demonstrado a sua incapacidade de gerir uma de suas grandes vantagens comparativas relativamente aos estados do Semi-árido Nordeste brasileiro: a abundância de recursos hídricos em suas mais de dez bacias estaduais, especialmente das bacias dos rios Mearim e Itapecuru.

Os impactos antrópicos nas bacias dos Rios Itapecuru e Mearim foram e continuam severas e contínuas, de tal sorte que medidas de proteção e recuperação de partes, especialmente das nascentes, desses mananciais se impõem antes que se avance para um estresse hídrico tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo.

O número de pessoas sem acesso à água e saneamento no Maranhão, respectivamente 47,5% e 75,43%, contrasta de forma radical com a pujança e sua condição privilegiada de Pré-Amazônia.

A gestão dos recursos hídricos maranhense deve ser inserida como política pública e não como mera política transitória deste ou daquele governo, como tem, infelizmente, ocorrido nas duas últimas décadas.

O modelo de gestão maranhense necessita que se construa uma interpretação democrática e inovadora da Lei estadual n.º 8.149/04, descentralizada, que privilegie a base do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), pois a solução para a degradação e o desperdício está relacionada a ações locais e regionais diversificadas, com aproveitamento da cultura local sobre a água e o ciclo hidrossocial.

A solução para que o Maranhão enfrente os problemas de gestão está ligada, por um lado,

nos avanços de estudos científicos e tecnológicos, mas, principalmente, de outro lado, depende irremediavelmente dos avanços políticos, gerenciais e organização institucional das bacias hidrográficas e do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH) como um todo.

A outorga do direito de uso é caracteristicamente um instrumento de direito público e limita-se ao elemento uso da água. A água é bem público de uso comum do povo e, por isso, inalienável. Deve ser implementada e exigida para toda e qualquer atividade econômica ou não que impacte ou possa impactar as águas superficiais e subterrâneas, especialmente das duas maiores bacias estaduais dos rios Mearim e Itapecuru, uma vez que o instrumento da outorga de direitos de uso consiste em poderoso mecanismo jurídico de controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. A outorga do direito de uso de água possui contornos de uso privativo de bem público.

A cobrança pelo uso da água, fundada nos princípios do poluidor-pagador (lançamento de efluentes) e usuário-pagador (captação e derivação de água), deve ser implementada como decorrência da outorga do direito de uso da água, tendo em vista reconhecer o valor econômico da água, incentivar sua racionalização e arrecadar recursos financeiros indispensáveis ao eficiente Gerenciamento Estadual Integrado de Recursos Hídricos maranhenses (GEIRH).

Não resta dúvida séria, de que a efetivação da cobrança pelo uso de recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão mais eficiente para induzir o usuário da água a lhe emprestar um uso racional e sustentável.

A outorga do direito de uso de recursos hídricos no Maranhão deve exigir como pré-requisito o Licenciamento Ambiental.

O fascínio do discurso oficial para fins de privatização da gestão de recursos hídricos deve ser visto com muita reserva, pois não há nada que assegure que apenas a iniciativa privada tem melhores condições de alocar recursos e investimentos de forma eficiente nos recursos hídricos maranhenses. A cobrança pelo uso da água deve ser implementada como mecanismo de uma

atuação estatal e com participação dos usuários e da sociedade como um todo.

O preço público pelo uso dos recursos hídricos deve ser firmado tendo em vista critérios éticos e ecológicos e não puramente econômicos.

O Estado, ao contrário do que se verifica atualmente, deve permitir e assegurar a participação da comunidade no gerenciamento dos recursos hídricos, sobretudo nas bacias hidrográficas ou sub-bacias, nos Comitês e Agências.

Na perspectiva do desenvolvimento do Maranhão, o que se presenciou foi quase que uma completa destruição dos recursos naturais. A madeira alimentou e continua ainda a alimentar as indústrias de siderurgia e servir de laminado para exportação e servir de matéria-prima para os fabricantes de móveis, ao mesmo tempo em que transforma crianças e adultos em escravos dentro de carvoarias.

As indústrias minero-metalúrgicas exportam riquezas naturais sem internalizar qualquer benefício à população. Grande parte dessas indústrias atuam sem observâncias das regras ambientais.

O agronegócio cresce no sul do Maranhão maltratando a terra e os recursos hídricos com produtos químicos, com promoção de destruição do cerrado.

O homem do campo e sua família são empurrados para as periferias de cidades médias, pequenas e grandes e continuam sem escola, sem saúde, sem saneamento básico. Em duas palavras, os modelo de desenvolvimento dos grandes empreendimentos não cumpriu a promessa do desenvolvimento sustentável no Estado do Maranhão e, de sobra, ainda são grandes poluidores e usuários de recursos hídricos, com custo zero.

REFERÊNCIAS

AIL. ACADEMIA IMPERATRIZENSE DE LETRAS. *Imperatriz: 150 anos*. Imperatriz: AIL, 2002.

ALCÂNTARA, Enner Herenio de. Caracterização da bacia hidrográfica do Rio Itapecuru, Maranhão, Brasil. São Luís: Caminhos da Geografia. Revista On-line. 2004. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/caminhos_de_geografia.html>. Acesso em: 15 jul. 2005.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica*. São Paulo: Landy, 2005.

ALVES, Alaôr Caffé. *Lógica: pensamento formal e argumentação*. Elementos para o discurso jurídico. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999.

ANA. AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Disponibilidade e demandas de recursos hídricos no Brasil*. Caderno de recursos hídricos. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2005.

_____. *Fiscalização dos usos de recursos hídricos: Diagnóstico, Critérios e Diretrizes*. Caderno de recursos hídricos. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2005.

_____. *Proposta de programas de ações*. Caderno de recursos hídricos. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2005. 51p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2004.

ARAGÓN, Luis E; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: NAEA, 2003.

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓLOGOS DO ESTADO DO MARANHÃO. *Dados da produção de água do sistema de abastecimento público da capital*. São Luís: 2002. Relatório preliminar.

AUREA, Petersen *et al*. *Ciência Política: textos introdutórios*. 4. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

ARENDDT, Hannah. *O que é Política?: fragmentos das obras póstumas compiladas por Ursula Ludz*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. *A condição humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. Água como problema local e global na agenda de pesquisa e formação da UNAMAZ e das prioridades de política da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). *Problemática do uso local e global da água na Amazônia*. Belém: NAEA, 2003

BANCO DO NORDESTE. *Manual de Impactos Ambientais: orientações básicas sobre os aspectos ambientais de atividades produtivas*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

BERNARD. Yves; COLLI, Jean-Claude. *Dicionário Internacional de Economia e Finanças*. Tradução de Flávia Rossler. Rio: Forense Universitária, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 2. ed. São Paulo: Editora Campos, 2000.

_____. *O filósofo e a política: antologia/organização e apresentação José Fernández Santillán; prefácio Norberto Bobbio; tradução César Benjamim (Palavras preliminares e partes I a V), Vera Ribeiro (partes VI a IX)*. Rio: Contraponto, 2003.

_____. *Dicionário de política*. 5. ed. São Paulo: Editora UnB, 2005. 2 v.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____; ANDRADE, Paulo de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB, 2002.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Ciência política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio: Bertrand Brasil, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Código de Águas. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934.

BRASIL. Lei das Águas. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2005. Organizada por Alexandre de Moraes.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda constitucional n.º 45, de 8 de dezembro de 2002. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. *Resolução n.º 48*, de 21 de março de 2005.

BRASIL. *Resolução n.º 49*, de 21 de março de 2005.

BRASIL. *Constituição Federal e coletânea de legislação de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Organizada por Odete Medauar.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CAMPOS, Nilson. *A água e a vida: textos e contextos*. Fortaleza: ABC, 1999.

CAMPOS, Nilson; STUDART, Ticiana. *Gestão das Águas: princípios e práticas*. 2. ed. Editado por Nilson Campos e Tician Studart. Porto Alegre: ABRH, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Carlota. *O Sertão: subsídios para a História e Geografia do Brasil*. Imperatriz: Ética, 2000.

CASTRO, Nicolao Dino de; NETO, Costa. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: DelRey, 2003.

CARVALHO, Adriana Soares de. *Estudo espacial e análise prévia ambiental da microbacia do Riacho Bacuri, Imperatriz-MA*. (Monografia. Departamento de Química e Biologia. Curso de Biologia) Imperatriz: CESI/UEMA, 2002.

CEPAL. *Eqüidade, desenvolvimento e cidadania*. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues. Rio: Campus, 2002.

DIAS, Marilza do Carmo Oliveira (Coord.). *Manual de Impactos Ambientais: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1999.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. Tradução e revisão técnica de Roberto Luis Troster. *Macroeconomia*. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2002.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; ANTAS JR. Ricardo Mendes (Orgs.). *Estados Unidos: a supremacia contestada*. São Paulo: Cortez, 2003.

DUROZOI, Gerard; ROUSSEL, André. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Marina Appenzeller. 4. ed. Campinas: Papyrus Editora, 1993.

FARIAS, Paulo José Leite. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. *O processo socioeconômico do Maranhão*. 1994. (Dissertação. Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento – NAEA/PDTU) Belém: Universidade Federal do Pará. 396f.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Lindenberg Lima. *A sustentabilidade dos sistemas de abastecimento de água potável em Belém*. Tese.(Doutorado em Desenvolvimento Sócio-Ambiental-Núcleo de Altos Estudos Amazônicos). Belém: Universidade Federal do Pará. 2005. 251f.

FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. *Contabilidade Ambiental: uma informação para o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Atlas, 2003.

FRANKLIN, Adalberto; CARVALHO, João Renôr F. de. *Francisco de Paula Ribeiro: desbravador dos sertões de Pastos Bons: a base geográfica e humana do sul do Maranhão*. Imperatriz, MA: Ética, 2005.

FROYEN, Richard T. *Macroeconomia*. Tradução de Esther E. H. Herskovitz e Cecília C. Bartalotti. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza de acordo com a Lei n.º 9.605/98*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

GIANNETTI, Eduardo. *Filosofia econômica e mudança social*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GÜNTHER, Klaus. *Teoria da argumentação no Direito e na Moral: justificação e aplicação*. São Paulo: Landy, 2004.

HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEUA, Georges. *Direito Constitucional*. Tradução de Carlos Souza. 27. ed. Barueri, SP: Manole, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HERMANS, Maria Artemísia Arraes (Coord.). *Direito Ambiental: o desafio brasileiro e a nova dimensão global*. Brasília: Brasília Jurídica: OAB, Conselho Federal, 2002.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IBGE. *Subsídios ao zoneamento ecológico da Bacia do Rio Itapecuru, MA*: diretrizes gerais para obtenção territorial. Rio: Visão Geociência do Nordeste, 1998. 187p.

IBGE. *Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão*: diretrizes gerais para a ordenação territorial. Salvador. 1997.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Demanda por água e custo de controle da poluição hídrica nas indústrias da Bacia do Rio Paraíba do Sul*: texto para discussão. Rio de Janeiro. 2005. 52p.

IVO, Gabriel. *Constituição Estadual*: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997.

JONNISON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*: guia prático da linguagem sociológica. Tradução de Ruy Jungmann. Rio: Jorge Zahar Ed, 1997.

KISHI, Sandra A. S.; SILVA; SOLANGE Teles; SOARES, Inês V. P. *Desafios do Direito Ambiental no século XXI*: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. SÃO Paulo: Malheiros, 2005.

LANA, E. *Introdução à gestão dos recursos hídricos*: texto de referência. Instrumento de gestão das águas: outorga. In: Brasil. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília MMA. 2002. 225p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. *Metodologia Científica*: conhecimento científico - métodos científicos - teoria, hipóteses e variáveis – metodologia jurídica. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Metodologia do trabalho científico*: procedimentos básicos - pesquisa bibliográfica, projeto e relatório – publicações e trabalhos científicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LEANDRO, Eulálio de Oliveira. *Coelho Neto e a ecologia no Brasil: 1898-1928*. Imperatriz: Ética, 2002.

LEMOS, José de Jesus Sousa. *Exclusão social no Maranhão em relação ao Brasil*: o equívoco das emancipações de municípios. 2003. 81f. Ceará: UFC, 2003.

LEONARDI, Victor. *Os historiados e os rios*: natureza e ruína na Amazônia brasileira. Brasília: Paralelo 15, Editora Universidade de Brasília, 1999.

- MACEDO, Eurico Teles. *O Maranhão e suas riquezas*. São Paulo: Siciliano, 2001.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. *Direito Ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal: paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- MARANHÃO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. *Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão*. Lei n.º 5.405 de 08 de agosto de 1992, Decreto estadual n.º 13.494 de 12 de Novembro de 1993. São Luís: 1997.
- MARANHÃO. *Constituição do Estado do Maranhão*. Incluindo a Emenda Constitucional n.º 23, de 18 de dezembro de 1998. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 1999.
- MARANHÃO. *Lei Estadual das Águas*. Lei n.º 8.149, de 23 de junho de 2004.
- MEDEIROS, João Bosco. *Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos e resenhas*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- MIRANDA, Gursen de. *Direito Agrário e Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.
- MIRANDA, Pontes de. *O problema fundamental do conhecimento*. Campinas: Booskseller, 2005.
- MONTEIRO, João Brasil. *Viagem ao Tocantins, Araguaia e Itacaiúnas*. 2. ed. Marabá: Livro Documentário, 2004.
- MORAES, Alexandre. *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Carlos Silva de. *Código Florestal comentado: com as alterações da Lei de Crimes Ambientais – Lei n.º 9.605/98*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Direito Constituição*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é povo? A questão fundamental da democracia*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NÚSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2001.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Receitas não tributárias: taxas e preços públicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEDROSA, Luis Antonio Câmara. *O Maranhão dos grandes projetos de exclusão*. Revista Eletrônica das ONGS do Maranhão – TIPITI. Disponível em: <http://www.revistatipiti.com.br/grandes_projetos7.htm>. Acesso em 01 set. 2005.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de Águas no Brasil*. São Paulo: Rev. Editora dos Tribunais, 2006.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RAVENA, Nírvia. *Demiurgia institucional ou criação burocrática? Os caminhos da regulação da água no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Pará). Belém. 2004.

REBOUÇAS, Aldo. *Uso inteligente da água*. São Paulo: Escrituras, 2004.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

REZEK, J. F. *O Direito Internacional no Século XXI: textos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2002.

RICARDO, Amorim; POCHMANN, Marcio (Orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. Introdução de Paulo Singer. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RIPERT, Georges. *Aspectos jurídicos do capitalismo moderno*. Campinas: Red Livros, 2002.

RUIZ, João Álvaro. *Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SÁ, Antonio Lopes de; SÁ, A. M. Lopes de. *Dicionário de Contabilidade*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SALATI, E.; LEMOS, H. M.; SALATI, E. Água e o desenvolvimento sustentável. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 2. ed. São Paulo: Escrituras, 2002.

SANDRONI, Paulo (Coord.). *Novíssimo Dicionário de Economia*. 10. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2002.

SANTANA, Adilson Rodrigues *et al.* *A caracterização dos riachos Capivara e Santa Tereza no Município de Imperatriz, MA*. Monografia. (Departamento de História e Geografia. Curso de Geografia). Imperatriz: CESI/UEMA, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

_____. (Org.). *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de Direito Constitucional Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, Cecy Dalva Souza dos. *Outorga de direito de uso da água: normas e procedimentos técnicos para o Estado do Maranhão*. Monografia. (Centro de Ciências Agrárias, Especialização em Gestão de Recursos Hídricos e Meio Ambiente). São Luís: UEMA, 200.

SÉGUIN, Elida. *O Direito Ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SEN, Amartya Kumar. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETTI, Arnaldo Augusto. Legislação para uso dos recursos hídricos. In: *Gestão de Recursos Hídricos; Aspectos Legais, Econômicos, Administrativos e Sociais*. SILVA, Demétrius David da; PRUSK, Fernando Falco (editores). Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000.

_____. *A legislação e os sistemas institucionais de gestão dos recursos hídricos no Brasil e sua relevância para a Amazônia*. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). *Problemática do uso local e global da água na Amazônia*. Belém: NAEA, 2003.

SETTI, Arnaldo Augusto et al. *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas, 2001.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *Inventário de leis, decretos e regulamentos de terras do Maranhão 1850-1996*. Belém: Supercores, 1998.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Tradução de Alexandre Amaral Rodrigues e Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 2 v.

STEPHEN, Frank H. *Teoria econômica do Direito*. Tradução de Neusa Vitale; Revisão técnica de Roberto Troster. São Paulo: Makron Books, 1993.

STIGLITZ, Joseph E; WALSH, Carl. E. *Introdução à Macroeconomia*. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Tradução da 3. ed. americana. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio; KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. *Contabilidade e gestão ambiental*. São Paulo: Atlas, 2004.

TOLEDO, Gastão Alves de. *O Direito Constitucional Econômico e sua eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: enfrentando a escassez*. São Carlos, SP: RIMA, IIE, 2003.

UHLY, Steven; SOUZA, Eliene Lopes de. *A questão da água na grande Belém*. Belém: UFPA, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. *Política: os textos centrais, a teoria contra os destinos*. São Paulo: Boitempo, 2001.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia*. Tradução da 6. ed. original de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio: Campus, 2003.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão jurídica da água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

VILANOVA, Lourival. *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; Nizomar Falcão Bezerra. *Gestão legal dos recursos hídricos dos estados do nordeste do Brasil*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução de José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UnB, 2004, 2 v.

A N E X O S

Anexo A — Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.**

(Publicado no D.O.U. de 9.1.1997)

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I
DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

CAPÍTULO II
DOS OBJETIVOS

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de 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.

CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

SEÇÃO I DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 6º Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI - (VETADO)

VII - (VETADO)

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

SEÇÃO II

DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES, SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

Art. 9º O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a:

I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;

II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Art. 10. As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.

SEÇÃO III

DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

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

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

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

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

§ 1º O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.

§ 2º (VETADO)

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

SEÇÃO IV

DA COBRANÇA DO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

§ 3º (VETADO)

Art. 23. (VETADO)

SEÇÃO V

DA COMPENSAÇÃO A MUNICÍPIOS

Art. 24. (VETADO)

SEÇÃO VI

DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 25. O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Parágrafo único. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.

Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;

II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional;

III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

CAPÍTULO V
DO RATEIO DE CUSTOS DAS OBRAS DE USO MÚLTIPLO,
DE INTERESSE COMUM OU COLETIVO

Art. 28. (VETADO)

CAPÍTULO VI
DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:

I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;

II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

TÍTULO II
DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I
DOS OBJETIVOS E DA COMPOSIÇÃO

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:

I - coordenar a gestão integrada das águas;

II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;

III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;

IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;

V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

~~Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:~~

~~I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;~~

~~II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;~~

~~III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;~~

~~IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;~~

~~V - as Agências de Água.~~

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

I-A. - a Agência Nacional de Águas; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

III - os Comitês de Bacia Hidrográfica; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

V - as Agências de Água. (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

CAPÍTULO II

DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 34. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por:

I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos;

II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;

IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos.

Parágrafo único. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;

II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

VIII - (VETADO)

~~IX - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;~~

IX – acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Art. 36. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será gerido por:

I - um Presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

II - um Secretário Executivo, que será o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

CAPÍTULO III DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

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.

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (VETADO)

VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;

II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros.

CAPÍTULO IV DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

Art. 41. As Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 42. As Agências de Água terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Parágrafo único. A criação das Agências de Água será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 43. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:

I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

- II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;
- III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;
- VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;
- VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;
- XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:
 - a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
 - b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
 - c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
 - d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

CAPÍTULO V

DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 45. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

- ~~I - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;~~
- ~~II - coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos;~~
- ~~III - instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;~~
- ~~IV - coordenar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos;~~
- ~~V - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.~~

Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos: (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

- I – prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

II – revogado; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

III – instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;” (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

IV – revogado;” (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

V – elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

CAPÍTULO VI DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:

I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;

II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;

III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;

IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.

TÍTULO III DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III - (VETADO)

IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;

VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Art. 50. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras

e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

§ 1º Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

§ 2º No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

§ 3º Da aplicação das sanções previstas neste título caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento.

§ 4º Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

TÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

~~Art. 51. Os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas mencionados no art. 47 poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos.~~

Art. 51. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos poderão delegar a organizações sem fins lucrativos relacionadas no art. 47 desta Lei, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos. (Redação dada pela Lei nº 10.881, de 2004)

Art. 52. Enquanto não estiver aprovado e regulamentado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica continuará subordinada à disciplina da legislação setorial específica.

Art. 53. O Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a criação das Agências de Água.

Art. 54. O art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

III - quatro inteiros e quatro décimos por cento à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério

do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

IV - três inteiros e seis décimos por cento ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, do Ministério de Minas e Energia;

V - dois por cento ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

§ 4º A cota destinada à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal será empregada na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional.

§ 5º A cota destinada ao DNAEE será empregada na operação e expansão de sua rede hidrometeorológica, no estudo dos recursos hídricos e em serviços relacionados ao aproveitamento da energia hidráulica.”

Parágrafo único. Os novos percentuais definidos no *caput* deste artigo entrarão em vigor no prazo de cento e oitenta dias contados a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 55. O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 56. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 57. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Gustavo Krause

Anexo B — Lei Nº 8.149, de 23 de junho de 2004**LEI Nº 8.149 DE 15 DE JUNHO DE 2004
(Publicada no DOE, de 23 de junho de 2004)**

Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

**TÍTULO I
DA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS****CAPÍTULO I
DOS FUNDAMENTOS**

Art. 1º- A Política Estadual de Recursos Hídricos será planejada e executada de acordo com os critérios e princípios estabelecidos nesta Lei e em consonância com a Constituição Federal, a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Constituição Estadual e o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão.

Art. 2º- A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e social;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;

VII - a compatibilização entre o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Recursos Hídricos, os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica, os Planos Diretores dos Municípios e os setores usuários.

**CAPÍTULO II
DOS OBJETIVOS**

Art. 3º- São objetivos da Política Estadual de 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 de uso inadequado dos recursos naturais, que ofereçam riscos à saúde e à segurança pública, e prejuízos econômicos e sociais;

- IV - a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas;
- V - o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio dos custos das respectivas obras;
- VI - a gestão do uso e da ocupação do solo urbano e a de coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e líquidos;
- VII - a articulação intergovernamental para compatibilização de planos de uso e ocupação do solo urbano e da disposição dos resíduos sólidos e líquidos, visando a proteção de mananciais;
- VIII - a conservação e a proteção permanente de áreas dotadas de características fisiográficas indutoras da recarga natural de aquíferos, para a manutenção da dinâmica das águas superficiais.

CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 4º- Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos:

- I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do Estado;
- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV - a articulação do planejamento estadual de recursos hídricos com os planejamentos nacional e municipal e com os diversos segmentos de usuários e da sociedade civil;
- V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras;
- VII - o incentivo à formação de consórcios entre os Municípios, com a realização de programas de desenvolvimento e de proteção ambiental;
- VIII - a realização de programas integrados com a União, os Estados vizinhos e os Municípios, por meio de convênios de mútua cooperação, assistência técnica e financeira e outros instrumentos adequados ao gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum;
- IX - a promoção de ações integradas nas bacias hidrográficas visando ao tratamento de efluentes e esgotos urbanos, industriais e hospitalares previamente ao seu lançamento nos corpos d'água;
- X - a compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional, o plano diretor municipal e com a proteção do meio ambiente promovendo a harmonização entre os múltiplos usos dos recursos hídricos;
- XI - a promoção de programas destinados à capacitação profissional, à educação ambiental e à pesquisa na área de recursos hídricos;
- XII - o desenvolvimento do transporte aquaviário e seu aproveitamento econômico.

CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS

Art. 5º- São instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;

- II - os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica;
- III - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- IV - a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e o licenciamento das obras utilizadoras destes recursos;
- V - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- VI - o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos;
- VII - os programas destinados à capacitação profissional na área de recursos hídricos;
- VIII - as campanhas educativas visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do Estado;
- IX - o Cadastro Estadual de usuários de recursos hídricos;
- X - o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e demais Fundos;
- XI - a aplicação de penalidades

SEÇÃO I DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 6º - O Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica são planos diretores que objetivam fundamentar e orientar à implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento destes recursos por meio dos seguintes conteúdos:

- I - inventário e diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos elaborados por bacia hidrográfica ou por conjunto de bacias;
- II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução das atividades produtivas e de modificações dos padrões da ocupação do solo;
- III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
- VI - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- VII - diretrizes e critérios para cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- VIII - propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos;
- IX - programas de desenvolvimento institucional, tecnológico e gerencial de valorização profissional e de comunicação social na área de recursos hídricos;
- X - objetivos e diretrizes gerais para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento estadual e inter-regional dos recursos hídricos.

Art. 7º - O Plano Estadual de Recursos Hídricos será elaborado pelo Estado, em consonância com a Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos.

§ 1º - O Plano Estadual de Recursos Hídricos e seu regulamento devem propiciar a compatibilização, consolidação e integração dos planos, programas, normas e procedimentos técnicos e administrativos, a serem formulados ou adotados no processo de gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos, segundo as unidades hidrográficas por ele estabelecidas.

§ 2º- O Plano Estadual de Recursos Hídricos será previamente aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

SEÇÃO II
DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA E CLASSES,
SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

Art. 8º- O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a:

I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;

II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante permanentes ações preventivas;

Parágrafo único. O Estado observará as peculiaridades sócio-econômicas e especificidades dos seus ecossistemas para a classificação dos corpos d'água em seu território, em observância à legislação específica e demais normas legais pertinentes.

SEÇÃO III
DA OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 9º- O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, condicionados às prioridades de usos múltiplos estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e Planos Diretores de Bacia Hidrográfica.

Art. 10. A outorga de direitos de uso dos recursos hídricos estará vinculada à obtenção de licença ambiental junto ao órgão estadual competente, quando necessária.

Parágrafo único. Toda outorga estará condicionada às prioridades de usos múltiplos estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Art. 11. Estão sujeitos à outorga pelo Poder Executivo Estadual, nos limites de seu domínio, os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

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

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água;

Parágrafo único. Os procedimentos operacionais e os prazos para efetivação dos direitos de outorga serão estabelecidos em regulamento próprio.

Art. 12. Dependerá de cadastramento ou outorga do direito de uso de recursos hídricos a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água, obedecido ao regulamento desta lei.

§ 1º - Independem de outorga pelo Poder Executivo Estadual:

I - o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volume de água consideradas insignificantes;

§ 2º - A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estarão subordinadas ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto na Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

§ 3º - O regulamento desta Lei estabelecerá diretrizes quanto aos prazos para o cadastramento e para a outorga mencionados no caput deste artigo.

Art. 13. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente na forma de autorização.

Parágrafo único. A Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais deverá exigir do outorgado, quando do uso de recursos hídricos superficiais, a obrigatoriedade de recuperação e manutenção da mata ciliar, segundo critérios e áreas definidos nos regulamentos e na licença ambiental pertinentes.

Art. 14. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 15. Toda outorga de direito de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a 35 (trinta e cinco) anos, renovável.

Parágrafo único. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

Art. 16. A revogação da outorga se dará por meio de processo administrativo específico, desde que se verifique o não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga ou a necessidade de se atender a usos prioritários de interesse coletivo ou de risco de dano ambiental iminente.

SEÇÃO IV

DA COBRANÇA DO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 17. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados no Plano Estadual de Recursos Hídricos ou Planos Diretores de Bacia Hidrográfica;

IV - promover o gerenciamento das bacias hidrográficas onde foram arrecadados os recursos financeiros.

Art. 18. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga, nos termos do art. 11 desta Lei.

Art. 19. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação, considerando-se a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo de água, a disponibilidade hídrica local o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina, atribuindo-se preços diferenciados a diferentes classes de usuários;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do efluente, não ficando os responsáveis pelos lançamentos desobrigados do cumprimento das normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle de poluição das águas;

Art. 20. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos Diretores de Bacia;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

§ 1º- Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico, no Plano Diretor da Bacia específica ou a critério de seu Comitê, à coletividade, a qualidade, quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

§ 2º- A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado.

SEÇÃO V

DO SISTEMA ESTADUAL DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 21. A coleta, o tratamento, o armazenamento, a recuperação e a disseminação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão no Estado serão organizados sob a forma de um Sistema Estadual de Informação e compatibilizados com o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, ao qual será incorporado, na forma da Lei Federal nº 9433, de 08 de janeiro de 1997.

Art. 22. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade

Art. 23. São objetivos do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Estado;

II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos no Estado;

III - fornecer subsídios para a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. O Poder Público Estadual publicará bianualmente no Relatório de Qualidade Ambiental, dados sobre a situação qualitativa e quantitativa dos Recursos Hídricos de domínio do Estado.

CAPÍTULO V DO FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 24. Fica instituído o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, destinado a financiar a implantação e o desenvolvimento da Política Estadual de Recursos Hídricos e de suas ações correspondentes.

Art. 25. Constituem recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos:

- I - recursos do Estado a ele especificamente destinado por dispositivos legais;
- II - transferências da União, de Estados vizinhos e dos Municípios destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum;
- III - compensação financeira que o Estado receber em decorrência dos aproveitamentos hidro-energéticos;
- IV - resultados da cobrança pelo uso da água;
- V - empréstimos nacionais, internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;
- VI - retorno das operações de crédito com os órgãos e entidades estaduais e privadas;
- VII - produto das operações de crédito e das rendas procedentes das aplicações de seus recursos;
- VIII - resultado da cobrança de multas, decorrentes da aplicação de lei específica de águas e de controle de poluição;
- IX - contribuições de melhoria de beneficiados por serviços e obras de aproveitamento e controle de recursos hídricos;
- X - doações de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público e privado nacionais, estrangeiras ou multinacionais;
- XI - outras receitas a ele destinadas.

§ 1º - O Fundo Estadual de Recursos Hídricos será regulamentado por decreto específico, observados os critérios e prioridades de aplicação estabelecidos pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em consonância com o Plano Estadual de Recursos Hídricos e Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, observado o disposto no artigo 20.

§ 2º - Os recursos provenientes das cobranças pelo uso dos recursos hídricos serão aplicados prioritariamente nas bacias hidrográficas onde foram gerados, e, os demais, serão direcionados prioritariamente às bacias em que foram arrecadados.

CAPÍTULO VI DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 26. Na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Estadual:

- I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;
- II - cadastrar os usuários e outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

III - implantar e gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

V - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

VI - observar e por em prática a legislação ambiental federal e estadual de modo compatível e integrado com a política e o gerenciamento de recursos hídricos de domínio do Estado.

Parágrafo único. A Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais será competente pela efetivação das outorgas de direito de uso destes recursos sob o domínio do Estado.

Art. 27. Na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, o Poder Executivo do Estado e do Município promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente.

TÍTULO II

DO SISTEMA ESTADUAL DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS E DA COMPOSIÇÃO

Art. 28. O Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos visando à execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, tem os seguintes objetivos:

I - coordenar a gestão integrada das águas;

II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;

III - implementar a política estadual de recursos hídricos;

IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;

V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 29. Compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos:

I - órgão superior, colegiado deliberativo e normativo do Sistema: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

II - órgão gestor, coordenador e de planejamento do Sistema: a Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais;

III - órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica: os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV - órgãos executivos e de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica: as Agências de Bacias;

V - entidades intervenientes: as associações municipais, os consórcios intermunicipais, as associações de usuários, e as organizações civis legalmente constituídas com atuação comprovada na área de recursos hídricos há pelo menos três anos.

CAPÍTULO II

DO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 30. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é integrado por:

I - representantes do poder público federal, estadual e municipal com atuação relevante nas questões de meio ambiente; recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;

II - representantes dos usuários;

III - representantes das comunidades, caracterizadas por associações e entidades da sociedade civil legalmente constituídas atuantes na área de recursos hídricos;

§ 1º - A presidência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos será exercida pelo titular da Gerência de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais.

§ 2º - O número de representantes do Poder Executivo não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

§ 3º - A designação de representantes dos segmentos mencionados nos incisos deste artigo serão estabelecidos por decreto governamental.

Art. 31. Ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos compete:

I - estabelecer as diretrizes do Plano Estadual dos Recursos Hídricos, inclusive quanto às diretrizes orçamentárias a serem incluídas nos orçamentos e planos plurianuais;

II - aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos elaborado pela autoridade competente pela gestão dos Recursos Hídricos no Estado e acompanhar a sua execução;

III - arbitrar e decidir os conflitos entre Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV - atuar como instância de recurso nas decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - exercer funções normativas e deliberativas relativas ao Plano Estadual de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer os critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso;

VII - estabelecer os critérios e normas relativos ao rateio de custos de usos múltiplos dos recursos hídricos;

VIII - estabelecer os critérios e normas relativos à criação dos Comitês de Bacias;

IX - analisar e aprovar a criação de Agências de Bacia Hidrográficas, ou suas equiparadas, solicitadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas;

X - aprovar seu Regimento Interno;

XI - constituir câmaras, equipes ou grupos técnicos e designar, por solicitação destes, consultores e especialistas ad hoc para assessorá-los em seus trabalhos;

XII - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei ou regulamentos compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos;

CAPÍTULO III DA AUTORIDADE ESTADUAL COMPETENTE PELA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Art. 32. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais prestará apoio e suporte de natureza técnica e operacional ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, competindo-lhe:

I - exercer a fiscalização e aplicar as sanções administrativas de advertências, multas, embargos administrativos, demolição de obras, obstrução de poços e aquíferos;

II - encaminhar para deliberação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos a proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas modificações;

III - fomentar a captação de investimentos para financiar ações e atividades relativas à gestão dos recursos hídricos;

IV - prestar orientação técnica aos Municípios por intermédio de suas unidades administrativas próprias;

V - acompanhar e avaliar o desempenho do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos no Estado e do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos;

VI - outorgar direito do uso de água, em todos os seus segmentos, mediante procedimentos regulamentares próprios;

VII - promover e zelar pela integração e atuação coordenada dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, bem como a articulação destes com o setor privado e a sociedade civil;

VIII - celebrar convênios, contratos, acordos, ajustes, protocolos de cooperação, parcerias, consórcios e outros instrumentos com pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, nacionais e internacionais, objetivando viabilizar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e a aplicação de seus recursos financeiros;

IX - implementar programas de capacitação profissional em recursos hídricos;

X - administrar o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, sob supervisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

XI - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamento e decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, compatíveis com a gestão integrada dos recursos hídricos.

CAPÍTULO IV DOS COMITÊS ESTADUAIS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 33. Os comitês estaduais de bacias hidrográficas serão instituídos por meio de Decreto Governamental, competindo-lhes:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - propor planos, programas e projetos para utilização dos recursos hídricos da respectiva bacia hidrográfica e aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

III - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

IV - decidir conflitos entre usuários, atuando como primeira instância de decisão;

V - propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão para efeitos de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso das águas e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - estabelecer critérios e promover o rateio de custos de uso múltiplo dos recursos hídricos de interesse comum ou coletivos;

VIII - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamentos e decisões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos;

IX - aprovar o orçamento anual das Agências de Bacias e seu Plano de Contas;

X - aprovar a criação de Subcomitês de Bacia Hidrográfica, unidades especializadas de trabalho e câmaras técnicas, a partir de proposta de usuários e de entidades da sociedade civil;

XI - aprovar o seu Regimento Interno e respectivas modificações;

XII - aprovar a formação de consórcios intermunicipais e de associações de usuários na área

de atuação da bacia, bem como apoiar ações e atividades de instituições de ensino e pesquisas e de organizações não-governamentais que atuem em defesa do meio ambiente e dos recursos hídricos na bacia;

XIII - propor e aprovar estudos, pesquisas, debates e divulgação sobre planos, programas e projetos relacionados com obras e serviços a serem realizados no interesse da coletividade da bacia;

XIV - exercer as atribuições que lhes forem delegadas pela autoridade ambiental gestora dos recursos hídricos do Estado.

Art. 34. Os comitês de bacia hidrográfica são integrados por representantes:

I - do Estado do Maranhão que possuam interesses comuns no gerenciamento de recursos hídricos compartilhados ;

II - dos Municípios que se situem nas suas respectivas áreas de atuação no todo ou em parte;

III - dos usuários das águas, na área de atuação da bacia;

IV - das comunidades locais;

V - das entidades civis de recursos hídricos legalmente constituídas com atuação comprovada na bacia;

VI - das comunidades indígenas com interesses na Bacia Hidrográfica.

§ 1º - Os representantes de que trata o caput deste artigo serão nomeados pelo Governador do Estado.

§ 2º - Os comitês de bacias hidrográficas serão presididos e secretariados por membros eleitos em votação própria, e organizar-se-ão de acordo com as peculiaridades e a realidade de suas respectivas bacias por meio de seus respectivos Regimentos Internos .

§ 3º - Os comitês de bacias hidrográficas poderão criar câmaras técnicas de questões específicas de interesse do gerenciamento integrado dos recursos hídricos.

CAPÍTULO V DAS AGÊNCIAS DE BACIA

Art. 35. As Agências de Bacia Hidrográficas, quando instituídas pelo Estado, mediante autorização legislativa, terão personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo Direito Administrativo, Civil ou Comercial, atendidas as necessidades, características e peculiaridades regionais, locais e multissetoriais.

Parágrafo único. O Poder Executivo aprovará, por meio de decreto, os atos constitutivos de bacias hidrográficas, que serão inscritos no registro público, na forma da legislação aplicável, para o exercício de funções, competências e atribuições a elas inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes.

Art. 36. A criação de Agências de Bacias será autorizada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, e ficará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos em sua área de atuação.

Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, órgão gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, poderá firmar contrato de gestão, ou outro instrumento legal cabível, na forma da lei, com as Agências de

Bacia, cujas cláusulas essenciais constarão do regulamento desta lei, com o objetivo de descentralizar as atividades relacionadas ao gerenciamento de recursos hídricos, inclusive a realização de investimentos.

Art. 37. Às Agências de Bacias compete:

- I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;
- II - manter e atualizar o cadastro de usuários de recursos hídricos;
- III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança, pelo uso da água e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- VI - gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos hídricos em sua área de atuação;
- VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas;
- IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- X - elaborar o Plano Diretor de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica ou Comitês de Bacias Hidrográficas;
- XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:
 - a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
 - b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
 - c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
 - d) o rateio de custo dos usos múltiplos, de interesse comum ou coletivo;
- XII - exercer outras ações, atividades e funções previstas em lei, regulamento ou decisão do Comitê de Bacia Hidrográfica ou do Conselho Estadual de Recursos Hídricos compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos.

Art. 38. As Agências de Bacias Hidrográficas atuarão como unidades executivas descentralizadas de apoio aos respectivos comitês de bacias hidrográficas e responderão pelo seu suporte administrativo, técnico e financeiro, e pela cobrança dos recursos hídricos, na sua área de atuação.

TÍTULO III DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 39. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

- I - derivar ou utilizar recursos hídricos sem a respectiva outorga de direito de uso;
- II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime quantidade ou qualidade dos mesmos, sem a autorização dos órgãos ou entidades competentes;
- III - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

IV - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida outorga;

V - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VI - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidade competentes;

VII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes, no exercício de suas funções.

Art. 40. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração do Estado, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente, de sua ordem de enumeração:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);

III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos artigos 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

§ 1º - No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobrados do infrator as despesas em que incorrer a administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

§ 2º - Da aplicação das sanções previstas neste Capítulo caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento desta lei.

§ 3º - Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

Art. 41. A aplicação das penalidades previstas nesta Lei levará em conta:

I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;

II - os antecedentes do infrator.

TÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 42. Poderá ser criada, na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, a Superintendência de Recursos Hídricos, com o objetivo promover a organização, coordenação, execução, acompanhamento e controle das atividades relativas ao gerenciamento dos recursos hídricos no Estado.

Art. 43. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a reorganização administrativa da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais para incluir entre as suas competências e atribuições, estrutura e organização, as unidades administrativas e técnicas de serviços, de recursos humanos e orçamentárias necessárias à implementação de ações e atividades inerentes à política estadual de recursos hídricos.

Art. 44. Serão incluídos na composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos nos termos da Lei Federal 9.433, de 08 de janeiro de 1997, representantes da Fundação Nacional do Índio -

FUNAI, como parte da representação da União e das comunidades indígenas residentes ou com interesses na área de atuação da bacia, e na forma das disposições regulamentadas desta Lei.

Art. 45. O Poder Público avaliará as solicitações de outorga, ficando o exercício do direito de uso dos recursos hídricos condicionado, dentre outros fatores, à disponibilidade hídrica e ao interesse social, sujeitando-se o seu titular à suspensão da eficácia do ato de outorga, mediante procedimento administrativo próprio.

Parágrafo único. Os atos de outorga deverão ser fundamentados com as razões técnico-jurídicas que os justificaram.

Art. 46. Os quantitativos de acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, previstos na Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997, serão adotados e divulgados pelas autoridades gestoras, com base em decisões do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, mediante proposta dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Parágrafo único. Quando o somatório dos usos de que trata o caput representar percentual elevado de consumo em relação à vazão do corpo hídrico, poderá ser exigida a outorga destes usos.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 48. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados de sua publicação.

Art. 49. Revoga-se a Lei nº 7.052, de 22 de dezembro de 1997.

Mando, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e a execução da presente Lei pertencerem que a cumpram e a façam cumprir tão inteiramente como nela se contém. O Excelentíssimo Senhor Chefe da Casa Civil a faça publicar, imprimir e correr.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS,
15 DE JUNHO DE 2004, 183º DA INDEPENDÊNCIA E 116º DA REPÚBLICA.

JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES
Governador do Estado do Maranhão

CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR
Chefe da Casa Civil

OTHELINO NOVA ALVES NETO
Gerente de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais

(Publicada no DOE, de 23 de junho de 2004)

Anexo C — Lei Nº 7.052, de 22 de dezembro de 1997**LEI Nº 7.052, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1997**

Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e dá outras providências.

A GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO

Faço saber a todos os seus habitantes que a Assembléia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Título I

DA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Capítulo I

DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º - A Política Estadual de Recursos Hídricos será planejada e executada de acordo com os critérios e princípios estabelecidos nesta Lei e em consonância com a Constituição Federal, a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Constituição Estadual e o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão.

Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica ou conjunto de bacias hidrográficas é a unidade territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Executivo Estadual, dos usuários e das comunidades;
- VII - a preservação de efeitos adversos da poluição, das inundações e da erosão do solo;
- VIII - a gestão do uso e da ocupação do solo urbano e a de coleta e disposição de resíduos sólidos e líquidos, em caso de bacias hidrográficas de alto grau de ocupação urbana.

Capítulo II

DOS OBJETIVOS

Art. 3º - São objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

- I - assegurar à atual e 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 vista ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes de uso inadequado dos recursos naturais;

IV - a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas;

V - o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio dos custos das respectivas obras, na forma da lei;

VI - a proteção contra ações que possam comprometer seu uso atual e efetivo;

VII - a defesa contra inundações e outros eventos críticos que ofereçam riscos à saúde e segurança públicas, e prejuízos econômicos e sociais;

VIII - programas destinados a capacitação profissional no âmbito dos recursos hídricos;

IX - campanhas educativas visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do Estado.

Capítulo III

DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 4º - Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos;

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do Estado;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos nacional, estadual e municipal;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras;

VII - a incentivação e a formação de consórcios entre os Municípios, tendo em vista a realização de programas de desenvolvimento e de proteção ambiental, em tomo da região.

Art. 5º - O Estado articular-se-á com os Municípios tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

Art. 6º - O Estado promoverá ações integradas nas bacias hidrográficas visando ao tratamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais, antes do lançamento nos corpos d'água, a quem de direito e com os meios financeiros e institucionais previstos nesta Lei e em seu regulamento.

Capítulo IV

DOS INSTRUMENTOS

Art. 7º - São instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e o licenciamento de obra hídricas;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a Municípios;
- VI - o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

Seção I

Dos Planos de Recursos Hídricos

Art. 8º - Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Art. 9º - Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo:

- I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
- II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução da atividade produtivas e de modificações dos padrões da ocupação do solo;
- III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em, quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- V- medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
- VI - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- VII - diretrizes e critérios para cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- VIII - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vista a proteção dos recursos hídricos.

Art. 10 - Os Planos de Recursos Hídricos, que são planos diretores, serão elaborados por bacia hidrográfica ou conjuntos de bacias.

Art. 11 - O Estado elaborará e manterá atualizado os Planos de Recursos Hídricos em consonância com os fundamentos e diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Parágrafo único - O Plano Estadual de Recursos Hídricos e seu regulamento devem propiciar a compatibilização, consolidação e integração dos planos, programas, normas e procedimentos técnicos e administrativos, a serem formulados ou adotados no processo de gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos, segundo as unidades hidrográficas por ele estabelecidas.

Subseção I

DA EXECUÇÃO DO PLANO

Art. 12 - Tomando-se por base os planos de bacias hidrográficas, as normas relativas a proteção do meio ambiente, as diretrizes do planejamento e gerenciamento ambientais, o Plano Estadual de Recursos Hídricos conterà:

- I - objetivos e diretrizes gerais, em níveis estadual e inter-regional definidos mediante processo de planejamento interativo que considere outros planos, gerais, regionais e setoriais, devidamente compatibilizados com as propostas de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos do Estado;

II - diretrizes e critérios gerais para o gerenciamento de recursos hídricos;

III - diretrizes e critérios para participação financeira do Estado no fomento aos programas regionais concernentes aos recursos hídricos, quando couber, definidos mediante articulação técnica, financeira e institucional com a União, os Estados vizinhos e entidade internacionais de cooperação;

IV - compatibilização das questões interbacias e consolidação dos programas Anuais e plurianuais das bacias hidrográficas;

V - programas de desenvolvimento institucional, tecnológico e gerencial, de valorização profissional e de comunicação social no campo dos recursos hídricos.

Art. 13 - Os planos de bacias hidrográficas conterão os seguintes elementos:

I - diretrizes gerais, em nível regional, capazes de orientar os planos diretores municipais, notadamente nos setores de crescimento urbano, transporte hidroviário, localização industrial, proteção dos mananciais, exploração mineral, florestal, agricultura de sequeiro e irrigada, saneamento, segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias ou regiões hidrográficas correspondentes;

II- metas de curto, médio e longo prazos para se atingirem índices progressivos de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias, traduzidos, essencialmente, em:

a) planos de utilização prioritária e propostas de enquadramento dos corpos d'água em classe de uso preponderante;

b) programas anuais e plurianuais de recuperação, proteção, conservação e utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica correspondente, inclusive com especificações dos recursos financeiros necessários;

c) programas de desenvolvimento regionais e integrados;

d) programas de âmbito regional, ajustados às condições e peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica.

Subseção II DA AVALIAÇÃO DO PLANO

Art. 14 - Para avaliação da eficácia do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacias Hidrográficas, o Poder Executivo fará publicar relatórios sobre a situação dos Recursos Hídricos do Estado do Maranhão por bacias hidrográficas, objetivando dar transparência à administração pública e oferecer subsídios às ações dos Poderes Executivo e Legislativo, de âmbito municipal e federal.

§ 1º - O relatório sobre a situação dos Recursos Hídricos no Estado do Maranhão deverá ser elaborado tomando-se por base o conjunto de relatórios sobre a situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica.

§ 2º - Os relatórios definidos neste artigo deverão conter:

I - a avaliação da qualidade e quantidade das águas;

II - o balanço entre disponibilidade e demanda;

III - a avaliação do cumprimento dos programas previstos nos vários planos de Bacias Hidrográficas e de Recursos Hídricos;

IV - a proposição de eventuais ajustes dos programas, cronogramas de obras, serviços e das necessidades financeiras previstas nos vários planos de Bacias Hidrográficas e nos Recursos Hídricos;

V - as decisões tomadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos e pelos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas.

§ 3º - Os relatórios deverão ter conteúdo compatível com a finalidade e com os elementos que caracterizam os planos de recursos hídricos.

§ 4º - Os relatórios consolidarão os eventuais ajustes aos planos decididos pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

§ 5º - O regulamento desta Lei estabelecerá critérios e prazos para elaboração e aprovação dos relatórios definidos neste artigo.

Seção II

DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES, SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

Art. 15 - O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a:

I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;

II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Art. 16 - As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.

Seção III

DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 17 - O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 18 - Estão sujeitos a outorga pelo Poder Executivo Estadual os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

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

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água;

VI - a implantação de empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, e a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade e quantidade;

VII - dependerá de cadastramento e da outorga do direito de uso a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano,

rural e industrial, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água, obedecido o regulamento.

§ 1º - Independem de outorga pelo Poder Executivo Estadual, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural,

II- as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volume de água consideradas insignificantes.

§ 2º - As outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de gerações de energia elétrica estarão subordinadas ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto na Lei Federal nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, e obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

§ 3º - O regulamento desta Lei estabelecerá diretrizes quanto aos prazos para o cadastramento e outorga mencionados no caput deste artigo.

Art. 19 - Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único - A outorga de direito de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 20 - A outorga será dada sob a forma de autorização, concessão ou permissão por ato da autoridade competente do Poder Executivo Estadual;

Parágrafo único - A instituição responsável pela outorga do direito deverá exigir do outorgado, quando do uso de recursos hídricos superficiais, a obrigatoriedade de recuperação e manutenção da mata ciliar, segundo critérios e áreas definidos em regulamento.

Art. 21 - A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 22 - Toda outorga de direito de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

Art. 23 - A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

Seção IV

Da Cobrança do uso de Recursos Hídricos

Art. 24 - A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Art. 25 - Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 18 desta Lei.

Art. 26 - Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação, considerando-se a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo de água, a disponibilidade hídrica local o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina, atribuindo-se preços diferenciados a diferentes classes de usuários;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do efluente, não ficando os responsáveis pelos lançamentos desobrigados do cumprimento das normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle de poluição das águas;

III - na hipótese do uso de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica aplicar-se-á a legislação federal específica em comum com os dispositivos desta Lei.

§ 1º - Às categorias de usuários que apresentem menor elasticidade impor-se-á o menor valor.

§ 2º - É isento de cobrança o uso da água resultante da captação ou retenção precipitação pluviométrica.

Art. 27 - Os valores arrecadados com cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano Estadual de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

§ 1º - Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

§ 2º - A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a 7,5" (sete e meio por cento) do total arrecadado.

Seção V

DA COMPENSAÇÃO A MUNICÍPIOS

Art. 28 - Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.

§ 1º - A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades de privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo poderiam gerar.

§ 2º - Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo fixando-lhe prazo e condições de vigência.

Seção VI

Do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

Art. 29 - A coleta, o tratamento, o armazenamento e a recuperação e a disseminação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão no Estado serão organizados sob a forma de Sistema e compatibilizados com o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, ao qual será incorporado, na forma da Lei Federal nº 9433, de 08 de janeiro de 1997.

Art. 30 - São princípios básicos para o funcionamento do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos:

- I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;
- II - coordenação unificada do sistema;
- III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.

Art. 31 - São objetivos do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos:

- I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Maranhão;
- II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território maranhense;
- III - fornecer subsídios para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos.

Capítulo V

DO RATEIO DE CUSTOS DAS OBRAS

Art. 32 - As obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, de recursos hídricos, terão seus custos rateados, direta ou indiretamente, segundo critérios e normas a serem estabelecidos pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, atendidos os seguintes procedimentos :

- I - a concessão ou autorização de obras de regularização de vazão, com potencial de aproveitamento múltiplo, deverá ser precedida de negociação sobre o rateio de custos entre os beneficiados, inclusive as de aproveitamento hidrelétrico, mediante articulação com a União;
- II - a construção de obras de interesse comum ou coletivo dependerá de estudo de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, com previsão de formas de retorno dos investimentos públicos ou justificativa circunstanciada da destinação de recursos a fundo perdido.

§ 1º - O Poder Executivo, mediante decreto, regulamentará a matéria contida no caput deste artigo no sentido de estabelecer diretrizes e critérios para financiamento ou concessão de subsídios destinados à realização das obras nele enumeradas e conforme estudo aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

§ 2º - Os subsídios a que se refere o parágrafo anterior somente serão concedidos no caso de interesse público relevante e na impossibilidade prática de identificação dos beneficiados, para o conseqüente rateio de custos.

Capítulo VI

DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 33 - Na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Estadual:

- I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema de gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

III - implantar e gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

V - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

VI - observar e por em prática a legislação ambiental federal e estadual de modo compatível e integrado com a política e o gerenciamento de recursos hídricos de domínio do Estado.

Parágrafo único - A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos será a responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob o domínio do Estado, podendo delegar.

Art. 34 - Na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Estado e dos Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente com a política federal e estadual de recursos hídricos.

Título II

DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS

Capítulo I

Seção I

DOS OBJETIVOS

Art. 35 - O Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos visa à execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e à formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, devendo atender aos princípios constantes da Constituição do Estado do Maranhão, da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, de sua legislação complementar e desta Lei.

Seção II

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 36 - Compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento integrado de Recursos Hídricos:

I - órgão deliberativo e normativo central do Sistema: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

II - órgão central gestor e coordenador do Sistema: a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, através de sua Coordenadoria de Recursos Hídricos;

III - órgãos setoriais deliberativos e normativos da bacia hidrográfica: os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV - órgãos executivos e de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica: as Agências de Bacias.

Parágrafo único - O Poder Executivo disciplinará, mediante decreto, o enquadramento de órgãos e entidades subordinadas ou vinculadas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos

Hídricos referida no inciso II deste artigo, ou integrante de órgão ou entidade da administração pública estadual, incumbido de exercer ações ou atividades relacionadas com a formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos e de seu respectivo gerenciamento integrado.

Art. 37 - O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é integrado por:

I - representantes do poder público, de forma partidária entre o Estado e os Municípios;

II - representantes dos usuários e das comunidades, estas caracterizadas por associações e entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, ligadas aos recursos hídricos, de forma partidária com o poder público.

Parágrafo único - A presidência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos será exercida pelo titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, à qual está afeta a Política Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 38 - A instituição de Comitê de Bacia Hidrográfica em rios de domínio do Estado será efetivada por ato do Governador.

Art. 39 - Os Comitês de Bacia Hidrográfica são integrados por:

I - representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os Municípios, que integram a Bacia Hidrográfica;

II - representantes de usuários e das comunidades, estas caracterizadas por associações e entidades de sociedade civil, legalmente constituídas, com sede na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público.

§ 1º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas serão presididos e secretariados por membros eleitos por seus pares, e organizar-se-ão de acordo com as peculiaridades e a realidade de suas respectivas bacias, na forma de regimento interno próprio.

§ 2º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas poderão criar Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, para o tratamento de questões específicas de interesse para o gerenciamento integrado dos recursos hídricos.

§ 3º - Os representantes, titulares e suplentes, inscritos nos incisos I e II deste artigo, deverão ser portadores de reconhecido currículo e de trajetória profissional e funcional, que, de forma inequívoca, os qualifiquem, em nome de suas respectivas instituições, para integrarem os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Art. 40 - As Agências de Bacias exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, e responderão pelo suporte administrativo, técnico e financeiro, inclusive de cobrança pelo uso da água na sua área de atuação, e de capitulação de infratores às normas de utilização de recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

Art. 41 - A criação de Agências de Bacias será autorizada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, que ficará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos em sua área de atuação.

Art. 42 - A Agência de Bacia Hidrográfica, na condição de unidade executiva do Comitê de Bacia Hidrográfica, terá personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, sede, área de atuação e jurisdição, como definidas em lei, mediante projeto submetido à Assembléia Legislativa pelo Governador do Estado, para aprovação.

Seção III

Da Competências dos órgãos Integrantes do Sistema

Art. 43 - Ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos compete:

- I - propor o Plano Estadual de Recursos Hídricos, na forma estabelecida por esta Lei;
- II - arbitrar e decidir os conflitos entre Comitês de Bacia Hidrográfica;
- III - atuar como instância de recurso nas decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos que extrapolem o âmbito de um Comitê de Bacia Hidrográfica;
- V - estabelecer os critérios e as normas sobre cobrança pelo uso das águas;
- VI - estabelecer o rateio de custos de usos múltiplos dos recursos hídricos;
- VII - propor a criação de Comitê de Bacia Hidrográfica, a partir de solicitação de usuários e de comunidade, estas características por associações e entidades da sociedade civil legalmente constituídas, com sede na bacia hidrográfica;
- VIII - aprovar o Programa de Trabalho a ser adotado pela Secretaria Executiva supervisionar o seu andamento;
- IX - constituir câmaras, equipes ou grupos técnicos, por deliberação, que poderá consultar técnicos ou especialistas para assessorá-los em seus trabalhos;
- X - aprovar a criação de Agência de Bacias Hidrográficas, a partir de propostas de respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas.
- XI - discutir e aprovar propostas de projeto de lei referentes ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, assim como as que devam ser incluídas nos projetos de lei sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Estado,
- XII - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei ou regulamentos compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos;

Art. 44 - À Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, na condição de órgão central gestor e coordenador do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, compete:

- I - encaminhar à deliberação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos a proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas modificações;
- II - aprovar a programação de recursos hídricos elaborados pelos órgãos e entidades sob sua supervisão e coordenação;
- III - analisar propostas de convênios, acordos, ajustes, contratos, parcerias consórcios com órgãos e entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para desenvolvimento do setor de recursos hídricos, que envolvam contrapartida e compromisso financeiros do Estado, diretamente ou mediante aval;
- IV - fomentar a captação de recursos para financiar ações e atividades do Plano Estadual de Recursos Hídricos, supervisionando e coordenando a sua aplicação;
- V - prestar orientação técnica aos Municípios por intermédio de suas unidades administrativas próprias;
- VI - estabelecer critérios de prioridades para investimentos na área de recursos hídricos no Estado;
- VII - acompanhar e avaliar o desempenho do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos no Estado;
- VIII - zelar pela manutenção de política de remuneração pelo uso da água, observamos as disposições constitucionais e legais aplicáveis;
- IX - outorgar direito do uso de água, mediante procedimentos próprios;
- X - aprovar o rateio de custos de obras de uso múltiplo;

XI - favorecer a articulação dos interesses e entidades federais, estaduais e municipais, visando à proposição e elaboração de planos para as diversas regiões e/ou bacias hidrográficas do Estado;

XII - estabelecer critérios de prioridades para investimentos na área de recursos hídricos;

XIII - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamento e decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, compatíveis com a gestão integrada de hídricos.

Art. 45 - O Comitê de Bacia Hidrográfica, órgão deliberativo e normativo, a nível de bacia hidrográfica, terá as seguintes competências:

I - propor planos, programas e projetos para utilização dos recursos hídricos da respectiva bacia hidrográfica;

II - decidir conflitos entre usuários, atuando como primeira instância de decisão;

III - deliberar sobre a formalização de projetos de aproveitamento de recursos hídricos;

IV - estabelecer critérios e normas sobre a cobrança pelo uso das águas;

V - estabelecer, mediante critérios e normas técnicas, o rateio de custos de uso múltiplo dos recursos hídricos;

VI - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamento e decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos.

XII - propor valores para a cobrança pelo uso de recursos hídricos da Bacia;

XIII - aprovar o orçamento anual da Agência de Bacias, na área de sua atuação e com observância da legislação e normas aplicáveis e em vigor;

XIV - aprovar o regime contábil da Agência de Bacias e seu respectivo plano de contas, observadas a legislação e as normas aplicáveis;

XV - definir os requisitos que deverão ser preenchidos por dirigentes, servidores e/ou empregados de Agência de Bacias segundo o Plano de Cargos, Empregos, Remunerações e Benefícios da Agência;

XVI - aprovar a criação de Subcomitês de Bacia Hidrográfica de sua área de atuação, a partir de proposta de usuários e de entidades da sociedade civil, podendo ainda, quando julgado conveniente e indispensável, constituir unidades especializadas de trabalho ou de serviços, bem como câmaras técnicas cuja atribuições, composição e funcionamento serão definidas em ato de sua criação;

XVII - aprovar o seu regimento interno e respectivas modificações;

XVIII - promover entendimentos, ação cooperada e eventual conciliação de conflitos entre usuários de recursos hídricos da Bacia;

XIX - aprovar a formulação de consórcios intermunicipais e de associações de usuários na área de atuação da Bacia, bem como prestigiar ações e atividades de instituições de ensino e pesquisas e de organizações não-governamentais que atuem em defesa do meio ambiente e dos recursos hídricos na Bacia;

XX - sugerir a celebração de convênios com órgãos e entidades integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas nacionais e internacionais, no interesse da Bacia;

XXI - aprovar programas de capacitação de recursos hídricos, que atuam no planejamento e no gerenciamento de Bacia Hidrográfica de sua área de atuação;

XXII - aprovar programas e projetos de cunho estratégico relacionados com ações e atividades de caráter comunicacional de Agência de Bacias;

XXIII - propor e aprovar estudos, pesquisas, debates e divulgação sobre planos, programas

e projetos relacionados com obras e serviços a serem realizados no interesse e em prol da coletividade da Bacia;

Art. 46 - No cumprimento de suas competências, cabe ao Comitê de Bacia Hidrográfica incumbir-se das seguintes atribuições de caráter técnico e operativo:

I - aprovar o Plano Diretor da Bacia Hidrográfica com o respectivo orçamento para integrar o Plano Estadual de recursos hídricos e suas atualizações;

II - aprovar planos e projetos específicos de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica, manifestando-se sobre as medidas a serem implementadas, as fontes de recursos os a serem utilizados bem como a definição de prioridades a serem por eles estabelecidas;

III - propor a implementação de Plano Emergencial de Controle de Quantidade e Qualidade dos Recursos Hídricos de sua área de atuação geográfica, bem como a sua efetiva consecução em prol dos usuários;

IV - aprovar propostas de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros previstos para a gestão de Agências de sua área de atuação, originários da cobrança pelo uso da água ou de outras origens, observadas as disposições e recomendações do Plano Diretor da Bacia Hidrográfica;

V - apreciar e manifestar-se, junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sobre a aplicação, em Bacia Hidrográfica na sua área de atuação, de recursos financeiros oriundos de outras bacias;

VI - deliberar sobre financiamentos e investimentos a fundo perdido a serem efetuados pela Agência de Bacias, por meio de instituição financeira oficial;

VII - deliberar sobre proposta para o enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes, com o apoio de audiências públicas, assegurando o uso prioritário para o abastecimento público;

VIII - deliberar sobre contratações de obras e serviços em prol da Bacia Hidrográfica a serem celebrados diretamente por sua respectiva Agência, observada a legislação licitatória aplicável e em vigor;

IX - apreciar pareceres técnicos sobre outorgas e licenciamentos específicos de recursos hídricos da Bacia;

X - deliberar sobre projeto de aproveitamento de recursos hídricos;

XI - acompanhar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos na área de sua atuação, formulando sugestões e oferecendo subsídios aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;

Art. 47 - Às Agências de Bacias compete:

I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;

III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança, pelo uso da água e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;

V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação;

VI - gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos hídricos em sua área de atuação;

VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;

VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas;

IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;

X - elaborar o Plano Diretor de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica ou Comitês de Bacias Hidrográficas;

XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:

a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;

c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

d) o rateio de mão das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo;

XII - exercer outras ações, atividades e funções previstas em lei, regulamento ou decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos compatíveis com a gestão integrada de recursos hídricos.

Art. 48 - No cumprimento de suas competências, cabe às Agências, Bacias incumbir-se das seguintes atribuições de caráter técnico e operativo:

I - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro necessário ao bom funcionamento do Comitê de Bacia Hidrográfica da área de sua atuação;

II - acompanhar os empreendimentos públicos e privados realizados no interesse da Bacia;

III - manter e operar instrumentos técnicos e de apoio da Bacia, de modo especial os relacionados com o provimento de dados para o Sistema Estadual Integrado de Informações sobre Recursos Hídricos;

IV - elaborar, para apreciação e aprovação do Comitê, o Plano Diretor da Bacia Hidrográfica a que pertencer,

V - elaborar, para apreciação e aprovação, os planos e projetos especiais de controle da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos da bacia, com a finalidade de garantir a sua proteção;

VI - elaborar, para conhecimento, apreciação e aprovação do Comitê de sua área de atuação, relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos da Bacia;

VII - proporcionar apoio técnico e financeiro aos planos, programas de obras serviços, na forma estabelecida pelo Comitê;

VIII - elaborar pareceres sobre a compatibilidade de obra serviços, ações ou atividades específicas relacionadas com o Plano Diretor da Bacia Hidrográfica;

IX - calcular valores a serem cobrados dos usuários de recursos hídricos da Bacia com base em critérios estabelecidos na legislação;

X - solicitar de usuários ou de órgão ou entidade pública de controle ambiental por instrumento próprio e, quando for o caso, dados gerais relacionados à natureza e às características de atividades, de sistema de tratamento de efluentes e outros líquidos, de regime de variações e de características físico-químicas de lançamento efetuados na Bacia;

XI - gerenciar recursos financeiros gerados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos da Bacia, e outros estipulados em lei, por meio de instituição financeira e de acordo com as normas do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e deliberações do Comitê;

XII - analisar técnica e financeiramente pedidos de financiamento, segundo critérios e prioridades estabelecidas pelo Comitê, perante organismos e instituições financeiras do País e internacionais, recomendando, inclusive, a aplicação de recursos a fundo perdido;

XIII - efetuar estudos técnicos relacionados com o enquadramento de corpos de água da bacia, em classes de uso preponderantes, assegurando o uso prioritário para o abastecimento público de água;

XIV - celebrar convênios, contratos, acordos, ajustes, protocolo, parcerias e consórcios com pessoas físicas e jurídicas, de direito privado ou público, nacionais e internacionais, notadamente para viabilizar aplicações de recursos financeiros em obras e serviços a cargo da Agência, em conformidade com o Plano Diretor de recursos Hídricos da Bacia e outros aprovados pelo Comitê;

XV - proporcionar apoio financeiro a planos, programas, projetos, ações e atividades para obras e serviços de interesse da Agência, devidamente aprovados pelo Comitê;

XVI - efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos da Bacia por usuários e diligenciar sobre a execução de seus respectivos débitos, pelos meios próprios e segundo a legislação aplicável mantendo, para tanto, sistema de faturamento, controle de arrecadação, fiscalização do consumo, capitulação de infrações e aplicação de penalidades;

XVII - manter, em cooperação com órgãos e entidades de controle ambiental e de recursos hídricos, cadastro de usuários de água da Bacia, considerando os aspectos de derivação, consumo e diluição de efluentes;

XVIII - manter sistema de fiscalização de usos da água da Bacia com a finalidade de capitular infrações, identificar infratores e aplicar penalidades segundo previsão legal;

XIX - efetuar estudos sobre recursos hídricos da Bacia em articulação com órgãos e entidades similares de outros Estados e com os Municípios integrantes da área de atuação da Bacia;

XX - conceber e incentivar programas, projetos, ações e atividades ligadas à educação ambiental e ao desenvolvimento de tecnologias que possibilitem o uso racional, econômico e preservado de recursos hídricos;

XXI - promover a capacitação de recursos humanos para o planejamento e gerenciamento de recursos hídricos da agência, de acordo com programas e projetos aprovados pelo Comitê;

XXII - praticar, na sua área de atuação, ações e atividades que lhe sejam delegadas ou atribuídas pelo Comitê de Bacia.

Capítulo II

DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

Seção I

DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Art. 49 - O Estado incentivará a formação de consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, de modo especial nas que apresentarem quadro crítico relativamente ao recursos hídricos, nas quais o gerenciamento deve ser feito segundo diretrizes e objetivos especiais, estabelecerá com eles convênios de mútua cooperação e assistência.

Art. 50 - O Estado poderá delegar ao Município que se organizar técnica administrativamente o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas ou em sua respectiva zona rural.

Parágrafo único - Os critérios, normas e condições gerais a serem observados pelos convênios entre o Estado e o Município, tendo como objeto a delegação a que se refere este artigo serão estipulados em regulamento próprio proposto pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como órgão gestor do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, e aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 51 - Quando a utilização de recursos hídricos de bacia hidrográfica ou de uma infra-estrutura hidráulica servir preponderantemente a fins hidroagrícolas, o Estado poderá incentivar a criação de associação de irrigantes, quando couber, em cooperação com o Município.

Seção II

DA ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 52 - O Estado incentivará a organização e o funcionamento de associações civis na condição de pessoas jurídicas de direito privado com finalidades precipuamente executivas livremente constituídas, mediante participação majoritária de recursos hídricos, com entidades auxiliares no gerenciamento de recursos hídricos, na implantação, operação e manutenção de obras e serviços, com direitos e obrigações a serem definidas em regulamento próprio.

§ 1º - As associações de usuários legalmente constituídas e devidamente credenciadas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, na condição de órgão gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, terão preferência na outorga de direito de uso de recursos hídricos, sempre que a utilização racional desses recursos assim recomendar.

§ 2º - Município integrante de bacia hidrográfica participará da constituição de associação prevista neste artigo, enquanto Usuário de recursos hídricos.

§ 3º - Os órgãos e entidades da administração pública estadual com responsabilidades na gestão de meio ambiente e de recursos hídricos participarão, facultativamente, da composição de associação de usuários, sem, no entanto, disporem de poder deliberativo.

§ 4º - A Natureza Jurídica e a Organização administrativa de usuários serão estabelecidas no respectivo ato de sua criação, devendo assumir o formato de organização civil voltada para recursos hídricos.

Seção III

DAS ORGANIZAÇÕES TÉCNICAS DE ENSINO E PESQUISA NA ÁREA DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 53 - As organizações técnicas de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos poderão prestar apoio e cooperação ao Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídrico, mediante convênio, contrato, acordo, parceria ou consórcio, com observância da legislação aplicável e regulamento próprio.

Parágrafo único - O apoio e a cooperação referidas neste artigo consistirão, basicamente, em ações e atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, capacitação de recursos humanos e outros afins, nos campos dos recursos hídricos.

Seção IV

DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVEMAMENTAIS NA ÁREA DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 54 - Organizações não-governamentais da área de recursos hídricos com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade poderão ser credenciadas perante o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, na forma de regulamento próprio por este baixado.

Capítulo III
DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 55 - Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I - derivar ou utilizar recursos hídricos sem a respectiva outorga de direito de uso;

II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime quantidade ou qualidade dos mesmos, sem a autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

IV - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

V - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VI - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidade competentes;

VII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes, no exercício de suas funções.

Art. 56 - Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes a execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração do Estado, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente, de sua ordem de enumeração:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção da irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração a ser periodicamente estabelecida por portaria do Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos;

III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de norma referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58/59 do Código de Águas, ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

§ 1º - Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízo de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo assinado em abstrato.

§ 2º - No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobrados do infrator as despesas em que incorrer a administração para tomar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

§ 3º - Da aplicação das sanções previstas neste Capítulo caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento.

§ 4º - Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

Art. 57 - A aplicação das penalidades previstas nesta Lei levará em conta:

I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;

II - os antecedentes do infrator.

Art. 58 - As normas para aplicação das penalidades serão estipuladas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 59 - Das decisões relativas à aplicação de penalidades caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento desta Lei.

TÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 60 - Ficam criados os Comitês das Bacias Hidrográficas dos rios Itapecuru, Balsas, Açailândia e os Subcomitês dos rios Cajuapara e Pequiá, localizadas em regiões ecológicas, diferentes, cuja composição, organização, sede e implantação serão estabelecidas em decreto do Poder Executivo, com observância do que dispõe esta Lei, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de sua publicação.

Parágrafo único - A criação de outros Comitês de Bacia Hidrográfica ocorrerá a partir de 02 (dois) anos de experiência da efetiva implantação dos Comitês a que se refere este artigo, aos quais serão incorporadas as avaliações de seus resultados e revisões dos procedimentos jurídico-administrativos aconselháveis na seqüência que for estipulada no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 61 - A fim de ajustar o cumprimento da presente Lei à administração pública estadual, o Poder Executivo, mediante ato próprio, procederá à reorganização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos para incluir entre as suas competências e atribuições, estrutura e organização, as unidades administrativas e técnicas de serviços, de pessoal e de recursos orçamentários necessários ao exercício de ações e atividades concernentes e de apoio ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 62 - A implantação da cobrança pelo uso da água será feita de forma gradual atendendo-se às seguintes fases, ações e atividades, sendo as competências do Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos:

I - desenvolvimento, a partir do ano de 1998, de programa de comunicação social sobre a necessidade econômica, social e ambiental da utilização racional e proteção de águas;

II - implantação, no ano de 1998 do sistema integrado de outorga de direito de uso dos recursos hídricos, devidamente compatibilizados com sistemas correlacionados de licenciamento ambiental;

III - cadastramento, a partir do ano de 1998, dos usuários das águas e regularização do direito de uso durante a implantação do primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos, previsto para o período de 1998 a 2000;

IV - articulações do Estado com a União e com Estados vizinhos, tendo em vista a implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas de rios de domínio federal durante o período de 1998 a 2000;

V - proposições de critérios e normas para fixação de preços públicos (e/ou tarifa) definição de instrumentos técnicos e jurídicos indispensáveis à implantação de cobrança pelo uso água a ser aprovado em 1998;

VI - implantação de cobrança pelo uso das águas a partir de 1998, de forma gradativa, tendo em vista, prioritariamente, promover a utilização racional e a proteção dos recursos hídricos.

Art. 63 - Serão incluídos na composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos nos termos da Lei Federal 9.433, de 08 de janeiro de 1997, art. 39, § 3º, representantes da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União e das comunidades indígenas residentes

ou com interesses na área de atuação da bacia, e na forma das disposições regulamentadas desta Lei.

Art. 64 - Os consórcios intermunicipais e associações de usuários de recursos hídricos, de bacias hidrográficas mencionados nesta Lei poderão receber delegação do Conselho Estadual Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Bacias enquanto esse organismos não estiverem, efetivamente, constituídos.

Art. 65 - O Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, para dar cumprimento ao disposto nesta Lei, aplicará, quando e como couber, o regime de concessões, permissões e autorizações previsto nas Leis Federais 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.074, de 07 de julho de 1995, e, como norma geral a Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993 e legislação complementar que trata do regime licitatório, sem prejuízo da legislação estadual aplicável e das Normas Internacionais de Licitação (Guidelines) quando houver investimento de organismos internacionais. I

Art. 66 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados de sua publicação.

Parágrafo único - Serão objeto de regulamentação própria, para efeito de operacionalização de gerenciamento, mediante decreto do Poder Executivo, as matérias instrumentais previstas nesta Lei relativas:

I - ao enquadramento dos corpos de água em classes, segundo o uso preponderante da água;

II - à outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos;

III - à cobrança pelo uso de recursos hídricos; e,

IV - à tipificação específica para o enquadramento da infração, segundo o grau cometido para a aplicação da respectiva penalidade nos termos do Título II, Capítulo III desta Lei.

Art. 67 - O Poder Executivo, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da publicação desta Lei, encaminhará à Assembléia Legislativa projeto de lei dispendo sobre águas subterrâneas de domínio do Estado, orientado segundo a Política Nacional de Recursos Hídricos, objeto da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e nos termos da presente Lei.

Art. 68 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 69 - Revogam-se as disposições em contrário Mando, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e a execução da presente Lei pertencerem que a cumpram e a façam cumprir tão inteiramente como nela se contém.

O Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Governo a faça publicar, imprimir e correr.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 22 DE DEZEMBRO DE 1997, 176º DA INDEPENDÊNCIA E 109º DA REPÚBLICA.

ROSEANA MURAD SARNEY
GOVERNADORA DO ESTADO

MARCO AURÉLIO GONZAGA SANTOS

**A OUTORGA DE USO E A COBRANÇA PELO USO DE
RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DO MARANHÃO
E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Belém
2005

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Santos, Marco Aurélio Gonzaga.

A outorga de uso e a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado do Maranhão e o desenvolvimento sustentável / Marco Aurélio Gonzaga Santos. – 2005.

218 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, FACIMP – Convênio com a Faculdade de Imperatriz. Belém, 2005.

Inclui bibliografias.

1. Recursos hídricos – Desenvolvimento – Aspectos ambientais – Maranhão (Estado). 2. Água – Uso – Maranhão (Estado). I. Título.

CDD 21.ed. 333.91098121