

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: A QUESTÃO DA OUTORGA DOS DIREITOS DE USO E DA COBRANÇA PELO USO

Lívia Melo do Nascimento e Yanko Marcius de Alencar Xavier.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

RESUMO

O presente trabalho, tendo em vista a reformulação do papel do Estado, que, inspirado pelos postulados da Escola de Chicago, passou a adotar o modelo de Estado Regulador, tem por escopo realizar breve estudo acerca da eficiência dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos operacionalizados pela Administração Pública, especificamente dos instrumentos da outorga dos direitos de uso e da cobrança pelo uso na gestão dos recursos hídricos, por traduzirem efetiva interferência estatal na esfera pessoal dos administrados, conferindo-lhes direitos específicos.

Palavras-chave: Eficiência; Instrumentos de Gestão; Recursos Hídricos.

ABSTRACT

The present paper, considering the context of the new role of the State, that, inspired by the postulates of the Chicago school, has adopted the model of regulatory state, is a brief study of the efficiency of the instruments of water management worked by the government, specifically the instruments of assignment of rights of use and charging for the use in water resources management, which are effective state interferences in the personal sphere of individuals, giving them specific rights.

Key-words: Efficiency; Management Tools; Water Resources

1 INTRODUÇÃO

As Nações Unidas calculam que até 2050 mais de 2 (dois) bilhões de pessoas de 48 (quarenta e oito) países sofrerão com a escassez de água, que é o constituinte mais característico da terra e o recurso mais precioso à sobrevivência de todos os seres vivos, conseqüentemente, da Humanidade¹.

Nesse sentido, a saúde e o bem-estar humanos, bem como o equilíbrio ecológico aquático, não devem ser afetados pela deterioração da qualidade das águas. O controle da poluição está diretamente relacionado com a proteção da saúde, garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a melhoria da qualidade de vida, levando em conta os usos prioritários e classes de qualidade ambiental exigidos para um determinado corpo de água.

Diante da constatação de uma verdadeira negligência dos países que não procuram manter seus reservatórios naturais nem salvaguardar sua pureza por intermédio de uma forte regulação do seu uso, verifica-se importância incontestável do estudo, no âmbito nacional, das bases legal e institucional de gestão dos recursos hídricos.

A Lei nº 9.433/97, justamente com o escopo de estabelecer um forte regramento no sentido de preservar e manter um recurso, cuja escassez será, em breve, motivo de conflitos de esfera mundial, prescreveu diretrizes para um novo marco regulatório das águas.

Com o advento do novo regramento, que surgiu dentro de um contexto em que a gestão passou a ser o operador conceitual através do qual se confrontam os objetivos do desenvolvimento econômico e da organização territorial, bem como aqueles relacionados à conservação da natureza ou à manutenção ou recuperação da qualidade ambiental, o instrumental para promover a gestão integrada dos recursos hídricos deixa de ser tão somente técnico-científico, pela simples razão de se tratar de um recurso repleto de interesses políticos, econômicos e culturais no

¹ Pesquisa estuda o potencial de reuso da água nas indústrias de Manaus como instrumento para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.canalciencia.ibict.br/pesquisas/pesquisa.php?ref_pesquisa=128>. Acesso em: 26 jan. 2007.

seu uso e apropriação, para orientar-se pelo estilo de ação balizada pela negociação sociotécnica².

O presente trabalho, tendo em vista a reformulação do papel do Estado, que, inspirado pelos postulados da Escola de Chicago, passou a adotar o modelo de Estado Regulador, tem por escopo realizar breve estudo acerca da eficiência dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos operacionalizados pela Administração Pública, especificamente dos instrumentos da outorga dos direitos de uso e da cobrança pelo uso na gestão dos recursos hídricos, por traduzirem efetiva interferência estatal na esfera pessoal dos administrados, conferindo-lhes direitos específicos.

Nesse intento, antes de adentrar propriamente na abordagem da eficiência dos instrumentos mencionados por meio dos quais a Administração intervém para alcançar os objetivos colimados, fez-se necessário, não só trazer a lume a percepção doutrinária acerca do princípio constitucional da eficiência administrativa, mas, também, realizar algumas considerações pertinentes à estrutura nacional da gestão dos recursos hídricos, configurada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 9.433/97.

2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O princípio da eficiência foi inserido, pela a Emenda Constitucional nº 19/98, no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), no contexto da reforma do aparelho do Estado e na tentativa de implantar, no âmbito da Administração Pública, mecanismos de iniciativa privada, de modo a aproximá-la de uma qualificação gerencial³.

² MACHADO, Carlos José Saldanha. Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 55 – Número 4 – Out./Nov./Dez. de 2003, p. 24.

³ “*Administração pública gerencial é aquela construída sobre as bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características. A Administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países.*” (MAFRA FILHO, Francisco Salles Almeida. Administração Pública Burocrática e Gerencial. **Revista Fórum Administrativo** – Dir. Público – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 55, p. 6121-6129, set. 2005.)

A doutrina, no entanto, questiona-se sobre o que há de substancialmente novo na inclusão do princípio da eficiência no âmbito público, argumentando que, ao que se infere com princípios já consolidados doutrinariamente como a segurança e a legalidade, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos, motivo pela qual restaria inócua a sua inserção no mencionado artigo⁴.

De todo modo, pondo-se de lado a discussão acerca da utilidade da explicitação do princípio da eficiência no texto Constitucional, a qual foge do escopo do presente estudo, estabelece-se que, a partir de então, a Administração passou a ter o dever constitucionalmente explícito de ser eficiente.

Resta, assim, a perquirição acerca da fixação nítida dos domínios da expressão (“princípio da eficiência”), a qual possui dificuldade tão grande, quanto compreensível, por tratar-se de um conceito jurídico indeterminado.

Primeiramente, destaque-se que o alto grau de indeterminação do conceito de eficiência não deságua na liberação ao aplicador do Direito para adotar qualquer solução, mas, em sentido contrário, na restrição da liberdade de sua aplicação, diante da incompatibilidade entre o limite do conceito e a atuação do aplicador, a qual conduz à invalidação dessa última.⁵

Nesse sentido, pode-se, de certa maneira, uma vez que não deve haver empecilho a que o cientista do Direito busque em outras ciências noções que lhe permitam aclarar determinados conceitos jurídicos, ter os limites do contorno do

⁴ Segundo Celso Antônio o princípio da eficiência *“mais parece um adorno agregado ao art. 37”,* que não pode ser concebido *“senão na intimidade do princípio da legalidade”* e, finalmente, que *“é uma faceta de um princípio mais amplo, já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’.”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 104). No mesmo sentido, Lúcia Valle Figueiredo afirma que *“é de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos”* e opina que *“tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas, sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito brasileiro.”* (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 63, e, ainda, Maurício Antônio Ribeiro Lopes, apontando o caráter retórico da inclusão da eficiência como princípio afirma: *“trata-se de princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e nenhuma relevância jurídica no apêndice do elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre Administração Pública.”* (LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa – de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 5.2.98, e 19, de 4.6.98**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 108/109.)

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9 ed. São Paulo: Dialética, 2006, p.16.

conceito definidos a partir de orientações provenientes dos ensinamentos das ciências econômicas, da administração, da política etc., desde que adequadamente juridicizados⁶.

No nosso ordenamento, mais do que o viés econômico do princípio da eficiência, identificado na maximização dos lucros⁷, há, no âmbito do Direito público, uma feição não-econômica do princípio que se liga com a gestão equilibrada e com a ponderação da coisa pública.

Logo, ressaltando-se que a efetivação do princípio da eficiência deve ser mensurada em termos dos custos sociais de determinadas estruturas e práticas administrativas e sua repercussão sobre a formação de uma consciência de ação coletiva, de interesse público, dos cidadãos, observa-se que a eficiência pode ser entendida como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado.⁸⁹

A eficiência administrativa identifica-se, em outras palavras, com a função inerente à atuação da Administração Pública de atingir concreta e materialmente os objetivos da lei, modificando a realidade, ou seja, com a virtude do ato administrativo atingir uma finalidade concreta.

O poder modificador da realidade da atuação administrativa é esclarecido por Alexandre Santos Aragão, para quem o Direito Público do Estado contemporâneo, vinculado ao atendimento eficiente dos fins sociais e fáticos aos quais se destina, deixa de ser uma ciência preocupada apenas com a realização

⁶ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ** - Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, jun.-ago., 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 1º ago. 2008.

⁷ Em interpretação harmônica com os demais princípios estruturantes do Estado Democrático e Social brasileiro Adriana Schier, entendendo que o conteúdo do princípio da eficiência não poderá estar ligado à implantação de uma racionalidade mercadológica na esfera dos serviços públicos, afirma que o mencionado princípio “*determinará um serviço público prestado a todos os cidadãos com qualidade e otimização de recurso, sem qualquer preocupação ligada à idéia de lucro, a qual deve permanecer incidindo somente na esfera da atividade econômica em sentido estrito*”. (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Edgar Guimarães (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 21-56.)

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 1-92

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 237: 1-6, Jul./Set. 2004.

lógica dos seus preceitos, indo além, para aferir se esta realização lógica está sendo apta a realizar os seus desígnios na realidade da vida em sociedade¹⁰.

Observe-se, todavia, que só se averigua, de fato, o respeito e a observância do princípio da eficiência administrativa quando o administrador atinge, efetivamente, a finalidade legal, sem se afastar dos preceitos do regime jurídico administrativo, ainda que assim o fizesse sob o argumento da prevalência do interesse público¹¹.

Em outras palavras: a Administração Pública não está autorizada a praticar atos ilegais, mesmo que esses contribuam para o incremento da sua eficiência¹².

Ademais, não se pode olvidar que o princípio da eficiência vale-se, na sua aplicação concreta, assim como o princípio da razoabilidade, das regras tradicionais da experiência administrativa e prescinde, na sua aplicação, de disposição regulamentar, por tratar-se de dispositivo auto-aplicável¹³.

Diante da fundamental relação entre eficiência e legalidade, a Administração de resultado – Administração obrigada a assegurar com rapidez, eficiência, transparência e economicidade bens e/ou serviços à comunidade e às pessoas – não deve, repita-se, optar pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos elementos finalísticos, determinando a insurgência de uma dita legalidade finalística e material, e não mais de uma legalidade meramente formal e abstrata¹⁴.

Não resta dúvida, portanto, que a lei superou sua atribuição precípua de servir apenas como um meio para impedir a arbitrariedade, para se transmutar em um ponto de partida para uma variedade de atividades nas quais há uma maior margem de delegação e de discricionariedade e um crescente espaço para a técnica.

No particular aspecto da discricionariedade, enquanto prerrogativa concedida pelo direito positivo à Administração Pública para inserir critérios de conveniência e oportunidade na sua atuação, esclareça-se que ela ocorre de forma

¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 237: 1-6, Jul./Set. 2004.

¹¹ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, abr/jun 2000, p. 168.

¹² AMARAL, O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica**, 2002.

¹³ BUCCI, **Direito administrativo e Políticas Públicas**, 2006. p. 1-92

¹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 237: 1-6, Jul./Set. 2004.

controlada e delimitada, ocorrendo apenas nas situações específicas em que for materialmente impossível para o Poder Judiciário, diante da situação jurídica posta à sua apreciação, fixar a melhor interpretação, e quando a lei, ou estabelece de forma expressa mais de uma opção à atuação administrativa concreta, ou furta-se da tarefa de fixar o motivo ou o objeto do ato administrativo; ou, ainda, quando são empregados conceitos jurídicos indeterminados no texto normativo¹⁵.

Observe-se, por fim, que a presente abordagem, apesar de não se propor a realizar aprofundamento no seu estudo, não ignora a compreensão de que, por trás do problema da ineficiência administrativa brasileira, não há só um aspecto técnico, de inadequação de meios ou procedimentos jurídicos, mas, também, e mais profundo, um problema político de apropriação privada do Estado brasileiro, de uso privado da estrutura administrativa estatal, herança do passado colonial e escravista¹⁶.

Nesse sentido, tem-se que a introdução do princípio da eficiência no direito brasileiro deve ser acompanhada de condições concretas para a boa prestação do serviço, sob pena de seu uso retórico.

3 A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS

“Água pública sob controle da cidadania é nossa forma de responder: cá estamos e vivemos. Um basta à chantagem de uns com o que é de todos. O pacto mais elementar a se fazer em um país a ser reconstruído pela base e para si mesmo.” (Luis Fernando Novoa Garzon)

No contexto do ordenamento jurídico pátrio, a titularidade do poder público na noção da água como bem público, como em qualquer recurso natural, prende-se à função estatal de administrar, ou seja, gerir.

Ao falar-se em “gestão dos recursos hídricos”, faz-se referência, na verdade, a um processo de intervenção, o qual se vale da manipulação do ciclo hidrosocial

¹⁵ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, abr/jun 2000, p. 168.

¹⁶ BUCCI, **Direito administrativo e Políticas Públicas**, 2006. p. 1-92

para a satisfação das necessidades humanas, sendo os problemas então confrontados, como poluição e escassez de água, decorrentes de um estranhamento entre natureza e sociedade¹⁷.

Nesse sentido, como parte da mudança geral no papel do Estado e buscando alternativa ao modelo dominante de gestão de águas, uma nova estrutura institucional foi introduzida na década de 1990, com a Lei 9.433/97, para dar resposta aos problemas socioambientais (hidrológicos, em especial) do passado.

A introdução do princípio constitucional da eficiência administrativa foi auspiciosa como consagração constitucional da necessidade de ponderação entre meios e fins, objetivando incrementar a dimensão material da ação administrativa.

Apesar da inclusão do princípio em estudo, em 1998, ter ocorrido posteriormente à aprovação da mencionada lei, aprovada em 1997, tem-se que o novo regramento aplicável aos recursos hídricos já adentrou, no ordenamento pátrio, contextualizado com o desafio fundamental de promover o recurso a instrumentos diretos (normas de definição do sistema de tutela) e indiretos (normas de mercado) de regulação que facilitassem o reforço do grau de auto-reflexão e de eficiência do sistema jurídico¹⁸.

Assim, visando a possibilitar uma melhor capacidade de gestão de quantidade e qualidade dos recursos hídricos, procurou-se, no âmbito nacional, a solidificação de novas bases conceituais através da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9.433/97, a qual incorporou à ordem jurídica novos conceitos como o de bacia hidrográfica, considerada como unidade de planejamento e gestão; o da água como bem econômico passível de ter sua utilização cobrada e; o da gestão das águas delegada a comitês e conselhos de recursos hídricos com a participação da União, dos Estados, dos municípios, de usuários de recursos hídricos e da sociedade civil.

Nesse sentido, o texto constitucional brasileiro, ao disciplinar acerca das águas, procurou estabelecer a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, fundando a bacia hidrográfica, e não os entes federativos, como unidade de

¹⁷ IORIS, Antônio Augusto Rossotto. Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. *Revista Finisterra*, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

¹⁸ PLANO NACIONAL DA ÁGUA. **Administração dos Recursos Hídricos**. Disponível em: <www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/planeamento/pna/pdf_pna_v2/v2_c4_t3.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2008..

planejamento, dado que o Ciclo Hidrológico segue uma lógica diferente da lógica do ordenamento político-territorial adotado no País.

Dessa feita, procurou-se instituir a divisão eqüitativa dos esforços e das responsabilidades entre os órgãos e entidades gestoras, ao mesmo tempo que se buscou a compatibilização das particularidades locais e a conservação dos usos múltiplos dos recursos hídricos, sem perder de vista a vocação de cada bacia.

Nesse intento, tendo em vista o regime federativo, foram definidas constitucionalmente as competências relativas às águas através de regras de repartição de competências legislativas e executivas entre os entes federados¹⁹.

À União atribuiu-se a competência privativa para legislar sobre águas²⁰, o que significa que a ela cabe criar o direito sobre águas, que pode versar, p.ex., sobre: domínio de álveos e margens, aluvião, avulsão, álveo abandonado, retorno das águas ao leito anterior, mudança de curso, direito dos ribeirinhos, garantias de uso gratuito, direito de acesso às águas, inalienabilidade das águas, condições de obrigatoriedade dos prédios inferiores receberem águas que correm dos superiores, desvio das correntes, curso das águas nascentes, hierarquia de uso das águas públicas e multas e sanções sobre a desobediência a várias dessas disposições²¹.

Ao legislar sobre recursos hídricos, a União deve, portanto, instituir normas sobre a qualidade e a quantidade das águas e estabelecer regras sobre como elas serão tratadas, partilhadas e utilizadas.

Verifica-se que há uma ampla abrangência do poder normativo da União, o qual deve ser utilizado para que as legislações estaduais não criem normas discriminatórias nem estimulem políticas diferentes ou, ainda, antagônicas sobre o uso das águas²².

No que concerne à função propriamente administrativa dos recursos hídricos, determinada pela Carta Magna, tem-se que esta conferiu à União, em

¹⁹ Para o escopo do presente trabalho, tome-se por competências a seguinte definição: "(...) o poder de ação e atuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos." (Canotilho, in Graf, 2000;31).

²⁰ Ver art. 22, inc. IV, da CF.

²¹ POMPEU, Cid Tomanik. **Direito das águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 47.

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: Direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.19.

matéria de águas, as competências executivas privativas: de elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; de exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; e de instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definição de critérios de outorga de direitos de seu uso²³.

Ao que aqui interessa, verifica-se, pelo texto constitucional, que cabe à União implementar diretrizes ao gerenciamento nacional dos recursos hídricos, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), ou seja, um sistema que incorporasse, em seu bojo, as perspectivas e características de uma nação federada como o Brasil, além de estabelecer critérios de outorga de uso de recursos hídricos.

A publicação da Lei nº 9.433/97, a qual procurou atender a essas determinações constitucionais, ocorreu após debate nacional, induzido pelos documentos que passaram a nortear a implementação de uma Política Internacional de Recursos Hídricos, entre os quais se incluem a Agenda 21, a Declaração de Amsterdã e o Tratado de Água Doce (todos datados de 1992), e enfrentando (até hoje) a dificuldade de se conciliarem interesses de mercado, disputas políticas e socioambientais.

O SINGREH, instituído pela Lei nº 9.433/97, reflete o *modus operandi* de todos os entes da Federação, devendo verificar-se uma articulação com estes. Os Estados, na implementação de seus sistemas, em conformidade com o ordenamento constitucional, devem observar as disposições do sistema nacional²⁴.

O sistema visa a coordenar a gestão integrada das águas; a arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e promover a cobrança pelo uso desses recursos²⁵.

²³ Ver art. 21, Incisos IX; XII, letra b; e XIX, da CF.

²⁴ CARVALHO, Rodrigo Speziali de. **Breve discussão sobre o tema gestão de recursos hídricos e pacto federativo**. Disponível em: Acesso em: 23 nov. 2006, p. 6.

²⁵ Ver art. 32, da Lei nº 9.433/97.

Os diversos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Recursos Hídricos são ligados por laços de hierarquia e de cooperação, impedindo que suas ações se dêem de forma antagônica e descoordenada.

Os Conselhos (Nacionais e Estaduais) e os Comitês de Bacia Hidrográfica são colegiados democráticos formados por representantes dos Governos e da Sociedade Civil (compreendendo segmentos dos usuários e entidades não-governamentais), para a gestão dos recursos hídricos. Devido à sua composição, todos os setores interessados decidem, no âmbito dos conselhos, como planejar e gerenciar de forma participativa o uso da água, compatibilizando a ação humana, em qualquer de suas manifestações, com a dinâmica do ciclo hidrológico, preservando os diversos usos do recurso²⁶²⁷.

A Secretaria Executiva e as Agências de Água desempenham funções administrativas, nas esferas, respectivamente, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

O Decreto nº 5.776, de 2006²⁸, o qual dispõe acerca da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outras providências, define a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) como órgão específico singular, com a competência para exercer a função de Secretaria-Executiva do CNRH.

O papel da SRH, portanto, deve ser o estabelecimento de diretrizes nacionais e de coordenação, nos casos onde a representação do País seja necessária, como, por exemplo, o Projeto Aquífero “Guarani”²⁹.

²⁶ GRAF. Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. *In Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. Vladimir Passos de Freitas (coord.). Curitiba: Editora Juruá, 2005, p.67.

²⁷ O objetivo do Comitê de Bacia Hidrográfica, dentro do contexto da gestão dos recursos hídricos integrada, descentralizada e com ampla participação social, seria garantir a pluralidade de interesses na definição final do destino a ser dado aos recursos hídricos no âmbito de cada bacia hidrográfica, possibilitar mais ampla fiscalização das ações desde sua definição, a elaboração de projetos e o controle da eficácia e da destinação dos recursos, assim como a universalização das informações existentes e produzidas sobre recursos hídricos. (MACHADO, Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. *Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, 2003, p. 24.)

²⁸ O Decreto nº 5.776/2006 revogou o Decreto nº 4.755, de 2003 (Aprova a estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências).

²⁹ O Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero “Guarani” tem sua importância no fato de ser um projeto com enfoque na gestão de águas subterrâneas transfronteiriças, compartilhado por 4 países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), com a participação dos 8 estados onde ocorre (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás), e relevante papel geopolítico na

Já as Agências de Água são órgãos executivos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, sendo justamente elas que executam ou viabilizam as decisões do referido Comitê, exercendo funções de planejamento, informação e finanças. Entretanto, deve ser ressaltado que essas Agências não executam obras, repassando apenas os recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso/poluição dos recursos hídricos, para que os usuários possam resolver seus problemas hidroambientais³⁰.

No âmbito dos Estados, a estrutura do sistema de gerenciamento varia em conformidade com as respectivas leis instituidoras. Contudo, reafirma-se a necessidade da integração da gestão dos recursos hídricos em nível nacional e estadual, em decorrência da indissociabilidade das águas no ciclo hidrológico.

Assim, os Estados podem criar Agências de Águas diferentes do sistema preconizado pela Lei. nº 9.433/97, desde que não desvirtuem a estrutura do Sistema Nacional, visto que a Constituição não retira destes a autonomia de legislar supletivamente sobre o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos³¹.

No que concerne à PNRH, destaque-se, primeiramente, que com a sua instituição surgiu a necessidade dos Estados compatibilizarem suas normas administrativas à novel diretriz nacional, inclusive regulamentando, no âmbito de seus sistemas de gerenciamento constituídos, a outorga do uso dos recursos hídricos de seus domínios, a qual, conforme se verificará, é o instrumento antecedente e indispensável à viabilização da cobrança legalmente instituída³².

Estabelece-se, então, que a PNRH baseia-se nos seguintes fundamentos: a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; o domínio da água é público; em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da PNRH e para a atuação do SINGREH; e a

região do Mercosul. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A SRH e as águas subterrâneas**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/srh/pas/capa/index.html>>. Acesso em 08 dez 2006.).

³⁰ SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 465.

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: Direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.116.

³² VIEGAS, **Visão jurídica das águas**, 2005, p. 107.

gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades³³.

Os objetivos, identificados pela Lei 9.433/97, da implementação de uma política nacional em matéria de recursos hídricos referem-se à premência de assegurar-se à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; empreender-se, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, uma utilização racional e integrada dos recursos hídricos; e prevenir e defender os recursos naturais contra eventos hidrológicos críticos de origem natural, ou decorrentes do seu uso inadequado³⁴.

Já as diretrizes de ação da PNRH aproximam-se justamente das dificuldades encontradas na implementação de uma política que possibilite a conformidade e articulação da gestão dos recursos hídricos de todo o território nacional com outras áreas (em especial aquelas de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação), e entre os entes federados e demais entes afins, nas perspectivas horizontais e verticais.

Essas diretrizes dizem respeito, portanto, à: gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; adequação da gestão às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; integração com a gestão ambiental; articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo, assim como do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras; e, por último, determinação de que a União articule-se com os Estados, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum³⁵.

Vistos os fundamentos da PNRH, os seus objetivos e as diretrizes estabelecidas, resta especificar de que forma se instrumentaliza a sua concretização, ou seja, revelar os instrumentos de ação de que dispõe o Estado gestor para a implementação dos supramencionados aspectos legais.

³³ Ver art. 1º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

³⁴ Ver art. 2º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

³⁵ Ver art. 3º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Destaque-se, primeiramente, que nesse intento, são elaborados Planos de Recursos Hídricos (compatíveis entre si), por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, que direcionam o gerenciamento dos recursos hídricos, em conformidade com a PNRH.

Outro instrumento da PNRH é o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, o qual visa a assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que foram destinadas e a diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes³⁶.

Já o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos funda-se em um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes na sua gestão. Trata-se, então, de instrumento de extrema importância, tendo-se em vista que a composição de uma precisa base de dados, por intermédio do sistema completo e atualizado, viabiliza o planejamento e a intervenção eficiente, permitindo, ainda, a avaliação de diferentes indicadores de ocorrência, uso e aproveitamento dos recursos hídricos³⁷.

A outorga de direito de uso dos recursos hídricos é, por sua vez, o instrumento pelo qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico³⁸.

Essa outorga dar-se-á por ato da autoridade competente que esteja vinculada ao ente federativo titular do domínio do recurso hídrico de que se pretenda fazer uso, sendo possível, por disposição expressa de lei, a delegação, pela União, aos Estados ou ao Distrito Federal, da competência para outorga de direito de uso de água do domínio da União³⁹.

A previsão da necessidade de obtenção da outorga do Poder Público para o uso da água já se encontrava devidamente enunciada no Código de Águas⁴⁰, o qual dispunha que as águas públicas (pelo atual ordenamento jurídico todas o são) não

³⁶ Ver art. 9º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.135.

³⁸ GRAZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 180.

³⁹ VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica das águas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p.99.

⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas.

poderiam ser derivadas para a aplicação da indústria sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que seria dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes.

Atualmente, a Lei 9.433/97 lista, de forma exaustiva, as hipóteses de não-exigibilidade da outorga dos direitos de uso das águas, quais sejam: o uso de recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; além das derivações insignificantes, já previstas no Código das Águas, as captações e lançamentos também considerados insignificantes; e as acumulações de volumes de água considerados insignificantes.

Por se tratar de foco central do presente estudo, no que tange, especificamente, à sua eficiência, a questão da outorga como instrumento de implementação da PNRH será mais detidamente abordada no próximo tópico.

De todo modo, ressalte-se, desde já, com relação às outorgas de uso de água, que estas estão condicionadas, pela Lei 9.433/97, às prioridades de usos estabelecidas nos supramencionados Planos de Recursos Hídricos; ao respeito à classe em que o corpo de água estiver enquadrado; à manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso; e à prevenção do uso múltiplo dos recursos hídricos⁴¹.

Ao lado da outorga do uso, encontra-se prevista na Lei das Águas a cobrança pelo uso da água (que também será analisada no tópico seguinte) como instrumento da PNRH.

Desde já, cumpre observar que esse instituto já se encontrava inserido no nosso ordenamento antes mesmo da edição da referida Lei, podendo, então, a cobrança ser exigida, com base nos arts. 68, do Código Civil de 1916; 36, §2º, do Decreto 24.643/34 (Código das Águas); e 4º, VII, da Lei nº 6.938/81, desde que houvesse a sua regulamentação⁴².

A fixação dos valores a serem cobrados envolve as Agências de Água (propõem aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica os valores a serem

⁴¹ POMPEU, Cid Tomanik. **Direito das águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 242.

⁴² VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica das águas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 106.

cobrados)⁴³, os Comitês de Bacia Hidrográfica (estabelecem mecanismos de cobrança e sugerem os valores a serem cobrados)⁴⁴ e os Conselhos, Nacionais e Estaduais, de Recursos Hídricos (deliberam sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, o que lhe confere poder de decisão sobre os valores que serão objeto de cobrança pelo uso da água)⁴⁵. Os valores não serão arbitrados sem qualquer critério, visto que a Lei dispõe que, na sua fixação, devem ser observadas, dentre outras, as diretrizes estabelecidas nos Incisos I e II do art. 21 da Lei nº 9.433/97⁴⁶.

Realizadas as devidas considerações gerais concernentes às Políticas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos e aos respectivos Sistemas de Gerenciamento, assim como expostos os fundamentos, objetivos, diretrizes de ação disponibilizados à Administração Pública e, principalmente, seus instrumentos de gestão, com foco especial na outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e na cobrança pelo uso, resta, para satisfação do escopo do presente estudo, formular breves impressões acerca da adequação dos referidos instrumentos enfocados ao contexto da reforma administrativa, em particular à exigência constitucional da eficiência na atuação administrativa.

4 OS INSTRUMENTOS DA OUTORGA DOS DIREITOS DE USO E DA COBRANÇA PELO USO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Ao ordenamento jurídico de cada país cabe definir a natureza jurídica das águas nele existentes.

Em geral, no âmbito internacional são relevantes, além dos Atos Internacionais sobre a proteção das águas marinhas, oceânicas e respectivos recursos naturais, as considerações perante a Conferência Internacional Sobre a

⁴³ Ver art. 44, XI, b, da Lei nº 9.433/97.

⁴⁴ Ver art. 38, VI, da Lei nº 9.433/97.

⁴⁵ Ver art. 35, IV, da Lei nº 9.433/97.

⁴⁶ Lei nº 9.433/97, 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 afluentes*".

⁴⁷ VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica das águas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 108.

Água e o Meio Ambiente (ICWE), realizada em Dublin, Irlanda (1992), apresentadas à Conferência do RIO/92, segundo as quais a questão da água é, sem dúvida, “a que demonstra de maneira mais concludente o caráter integrado do meio ambiente e do desenvolvimento” e garantir “a todos a necessidade humana fundamental de um abastecimento seguro de água doce de boa qualidade e em quantidade suficiente” é “a mais fundamental das questões do desenvolvimento”⁴⁸.

No ordenamento jurídico brasileiro, sob a égide do Código das Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), as águas eram classificadas em públicas, de uso comum e dominicais, comuns e particulares. O texto constitucional de 1988, todavia, concebeu, conforme visto, o fim da privatização dos recursos hídricos, definindo as águas como bens da União ou dos Estados⁴⁹.

Dessa feita, em razão de não subsistir, no ordenamento jurídico instaurado, o direito de propriedade relativamente aos recursos hídricos, os antigos proprietários de poços, lagos ou qualquer outro corpo de água tiveram que se adequar ao novo regramento constitucional e legislativo, passando à condição de meros detentores dos direitos de uso desses recursos, nesse caso, ainda, desde que obtida a necessária outorga⁵⁰.

Nesse sentido, inclusive, é a posição do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em decisão unânime e modelar, datada de 25 de fevereiro de 2004, nos autos do RESP nº 518744/RN, por sua primeira turma, tendo por Relator o Ministro Luiz Fux, assentou que o particular desapropriado não tem direito à indenização por desapossamento de aquífero, tendo em vista que a água, sendo bem público de uso comum, é insuscetível de apropriação pelo particular, logo, não tendo o proprietário o direito de exploração dos recursos hídricos, afasta-se o direito à indenização.⁵¹

⁴⁸ CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millennium Editora, 2005, p.89.

⁴⁹ Endossam tal posicionamento, exemplificativamente: Paulo Afonso de Leme Machado, José Afonso da Silva, Vladimir Passos de Freitas, Fernando Quadros da Silva, Aldo da Cunha Rebouças, Lydia Neves Bastos Telles Nunes, Ana Cláudia Bento Graf, Maria Luiza Machado Granziera, Rodrigo Andreotti Musetti, Juliana Santilli. Todavia, há posições contrárias, como, p.ex., a de Hely Lopes Meirelles, a de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e a de José Carvalho dos Santos Filho, para quem, com base no Código de Águas, as águas classificam-se em quatro categorias: públicas, comuns, particulares e comuns de todos. (VIEGAS, **Visão jurídica das águas**, 2005, P.).

⁵⁰ GRAF, Ana Cláudia Bento. **Água, bem mais precioso do milênio**: o papel dos Estados. Revista CEJ. Brasília, n. 12, p. 30-39, set/dez, 2000, p.32.

⁵¹ VIEGAS, **Visão jurídica da água**, 2005, p. 127.

Observa-se que a dominialidade pública das águas, afirmada pela Lei 9.433/97, deriva do arranjo institucional montado com o intuito de impulsionar a implementação de novas políticas públicas para o gerenciamento de recursos hídricos, não significando, portanto, a permissão ao poder público federal e estadual alienar o domínio da água. Isto porque, na atividade gestora dos bens públicos, não se inclui o poder de alienação, oneração e aquisição desses bens⁵².

Colaborando com esse entendimento consagrado dentro da noção de gestão, o art. 18 da mencionada lei afirma que “a outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de uso”.

A retirada das águas da titularidade privada para a inclusão integral como bem estatal está, inclusive, associada com o princípio regente da Constituição brasileira de 1988 de que a propriedade é assegurada (Art. 5º, XXII), mas deverá atender à sua função social (Art. 5º, XXIII).

Na atualidade, constata-se a inclusão da propriedade no processo econômico, passando à propriedade instrumental, vinculada ao fenômeno produtivo. Portanto, a propriedade deixa de ser um simples exercício de direito, transformando-se em um meio de servir tanto ao proprietário, em suas finalidades, quanto aos objetivos da sociedade⁵³.

Resta claro que a relação jurídica estabelecida entre o Estado e os bens a ele pertencentes é diferente daquela com que o proprietário privado mantém com os seus bens. No entanto, reconhecidas certas distinções, pode-se identificar na relação que o Estado mantém com seu patrimônio um verdadeiro direito de propriedade. É certo que, de forma distinta, é regulado pelo direito público e que o Estado não possui o uso, o gozo e a disposição nos moldes em que o particular disputa os seus bens, mas isto não impede que se veja nessa relação um autêntico direito de propriedade, no sentido da necessidade de se resguardar a sua função social⁵⁴.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 431.

⁵³ RIBAS, Ilza Carla Bernardes *et al.* **Propriedade: origem, evolução e tendências**. Natal: Instituto Brasileiro de Tecnologia Jurídica, NOSSA Editora, 1998, p.37.

⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1994, p. 156.

Logo, uma vez outorgado pelo poder público o direito de uso do recurso hídrico, tem-se que esse uso privativo, além de estar condicionado ao consentimento estatal, através do instrumento da outorga, sujeita-se a regras específicas derivadas dos preceitos basilares da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433/1997, a qual, por sua vez, configura um marco que reflete uma profunda modificação valorativa que se refere aos usos múltiplos da água, às prioridades desses usos, ao seu valor ético e econômico, à sua finitude e à participação popular na sua gestão.

No uso de bens públicos por particulares é necessário verificar atentamente o fim a que se destinam, porque de nenhum modo podem ser desvirtuados de seus objetivos básicos para satisfazer interesses exclusivamente privados⁵⁵.

Isto porque a publicização da água, tendo-se em vista a busca pela obtenção da Tutela Estatal e pela garantia de acesso por todos, de acordo com os regulamentos estabelecidos, reflete a importância que lhe é dada para a sociedade, reforçando o entendimento que a disponibilidade da água constitui aspecto fundamental no desenvolvimento econômico-social de uma nação, sendo imperativo o criterioso planejamento dos usos das águas.

A intensa urbanização ocorrida em âmbito mundial introduziu novas escalas de demanda, desperdício e contaminação de águas, alterando substancialmente a drenagem e produzindo problemas à saúde humana, além de impactos como enchentes, deslizamentos e desastres provocados pelo desequilíbrio no escoamento das águas.

No Brasil, os recursos hídricos, apesar de abundantes, estão distribuídos de forma desigual, havendo uma pressão excessiva para usos múltiplos e grandes impactos nas águas superficiais e subterrâneas, em várias regiões, especialmente no Sudeste, onde o grau de urbanização e a atividade industrial são intensos.

Quanto mais diversas são as atividades econômicas e o desenvolvimento da região em análise, maior é o número de usos múltiplos e, potencialmente, de conflitos, de forma que a proporção da água destinada a um particular uso difere de uma região para outra.

⁵⁵ PIETRO, Maria Sílvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1993, p. 217.

Em razão dessa constatação de interação, por vezes, conflituosa entre os conjuntos de interesses sociais diversos, é que a Lei 9.433/97 estabelece como objetivo central da gestão dos recursos hídricos a contemplação de seu uso múltiplo, devendo, para tanto, caracterizar-se como integrada, descentralizada e participativa, de modo a envolver representantes poder público, dos usuários e das diversas comunidades através do Comitê de Bacia Hidrográfica⁵⁶.

Nesse sentido, o aumento e a diversificação dos usos múltiplos da água que, por consequência, resultam em uma multiplicidade de impactos, de diversas magnitudes, exigem diferentes tipos de avaliação qualitativa e quantitativa e monitoramento adequado em longo prazo.

De todo modo, em qualquer região considerada, deve ser reservada quantidade de água de qualidade ao uso doméstico, de forma a satisfazer as necessidades básicas dos seres humanos. É em obediência a essa premissa é que deve se orientar toda a atividade de gerenciamento das águas, a qual é identificada como atribuição que objetiva o controle social e a racionalidade na utilização desse elemento natural, promovendo mudança na mentalidade do consumo e nos instrumentos de gestão e garantindo-se a sustentabilidade dos recursos hídricos através da compatibilização dos múltiplos usos.

Partindo do princípio de que a gestão dos usos das águas, denominada de gestão de demanda, sob o enfoque da eficiência, ocorre no sentido de utilizar, da melhor maneira possível, as disponibilidades hídricas viabilizadas pela oferta, as diversas ações, em obras ou serviços, através dos quais a água se torna efetivamente útil aos homens, às plantas, aos animais e às paisagens, classificam-se os usos em funções, pelas quais é dada menor ou maior prioridade em razão das particularidades que envolvem um corpo hídrico determinado.

A identificação de usos das águas, baseada nas funções que lhes são conferidas, aponta as diversas atividades e interferências sem, necessariamente, identificar os usuários, pessoa física ou jurídica.

Percebe-se, pelo conjunto de atividades em que se utilizam recursos hídricos, que os usos múltiplos da água, determinados em razão das funções do

⁵⁶ MACHADO, Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**, 2003. p. 24.

recurso, incluem, além da irrigação e da utilização doméstica e industrial, entre outros, a recreação e o turismo, os quais são extremamente importantes em regiões do interior dos continentes, em que o acesso à recreação em água doce é mais fácil e barato, conseqüentemente, com pressão considerável sobre rios, lagos e represas⁵⁷.

No momento em que essas atividades são desenvolvidas simultaneamente é que surgem os mencionados problemas relativos às demandas de água e os conflitos entre seus usos.

São conflitantes, por exemplo, a recreação e o turismo e o uso industrial, uma vez que, se a água estiver contaminada por resíduos industriais, há ameaças à saúde humana, restringindo-se os dois primeiros usos. Também são, até certo ponto, conflitantes a mineração e o abastecimento público, pois a mineração pode deteriorar os mananciais e as fontes de abastecimento superficial e subterrâneo.

Nesse contexto, surge o papel da gestão dos usos dos recursos hídricos, no sentido de promover a resolução desses conflitos, a otimização dos usos múltiplos e a promoção de bases científicas sólidas, através do gerenciamento integrado de recursos hídricos, mais especificamente, por intermédio da outorga do direito de uso dos recursos hídricos.

Um importante aspecto dentro da abordagem preventiva desse gerenciamento é a definição da hierarquia de usos, a qual categoriza, em razão da atividade a que se destina a água, o padrão de qualidade do recurso hídrico.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a Resolução CONAMA nº 357, de 2005, encarregou-se de classificar as águas segundo seus “usos preponderantes”, ou seja, levando em consideração aspectos como a hierarquia de usos e o conjunto de condições e padrões de qualidade da água, em termos de uso possível com segurança adequada, definiu a classe na qual deve se inserir as águas, de acordo com a destinação que a ela é conferida.

Na medida em que não são observadas as determinações do Conselho Nacional, o lançamento de efluente, por exemplo, interferirá na classe de qualidade do corpo receptor – que pode ser “Classe Especial”, “Classe 1”, “Classe 2” ou “Classe 3” –, conferindo-lhe características em desacordo com as metas do seu

57 TUCCI, Carlos E. M. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: Unesco, 2003, p. 35.

enquadramento, o que é vedado, visto que caracteriza a contaminação intolerável de um corpo de água.

Categorizando-se, da forma descrita, o padrão de qualidade da água em razão do uso que será feito do recurso, possibilita-se o não comprometimento, no momento da outorga, dos usos mais nobres pela pressão das novas demandas advindas do desenvolvimento industrial, urbano e agrícola, e, uma vez definidos os “usos preponderantes” de determinado corpo de água, estar-se-á, não só, garantindo a convivência dos múltiplos usos da água, mas, também, a sua utilização planejada, de forma a compatibilizar as demandas à disponibilidade através do aproveitamento racional.

O aproveitamento racional garante a disponibilidade de água potável para um maior número de pessoas, preserva os rios e a fauna usada para alimentação, possibilita o aumento da produção energética e da atividade industrial. Tudo isso se traduz em desenvolvimento, aumento de renda e do número de consumidores, além da proteção do bem jurídico maior: a vida.

A implantação do instrumento da outorga de uso ainda encontra-se, atualmente, em processo de construção e deve ser aprimorado de forma a consolidar uma maior participação dos Estados e do Distrito Federal, obtendo-se um sistema realmente integrado de outorgas, o qual tem por unidade a bacia hidrográfica.

Todavia, atenta-se, desde já, para o fato de que a introdução de uma complexa estrutura institucional, encabeçada pela outorga, que possui dupla função de instrumentalizar a gestão eficaz dos recursos hídricos e possibilitar o efetivo exercício dos direitos de acesso aos mesmos, pode, na prática, redundar em mudanças apenas superficiais no tratamento dos recursos hídricos, na medida em que se concentre unicamente nos aspectos técnico-econômicos do uso da água, deixando de oferecer respostas aos problemas sociais e ambientais criados pelo próprio desenvolvimento⁵⁸.

Nesse sentido, argumenta-se que, diante da incorporação do discurso de sustentabilidade, uma vez não sendo as relações subjacentes de poder e os

⁵⁸ IORIS, Antônio Augusto Rossotto. Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. *Revista Finisterra*, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

mecanismos de acumulação efetivamente afetados pelos novos procedimentos de gestão ambiental, não se estaria a promover, com o novo modelo institucional, a prática efetiva de uma gestão pública orientada pela lógica da negociação sociotécnica. Ou seja, a atividade administrativa não estaria atingindo o objetivo identificado no ajuste de interesses entre as propostas resultantes das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território de uma bacia hidrográfica e os entes do aparelho de Estado⁵⁹.

Ademais, partindo do entendimento que a instituição do direito subjetivo do administrado à participação e as garantias constitucionais nele inspiradas constituem em um grande instrumental jurídico para a concretização normativa da eficiência, canais como os Comitês de Bacia Hidrográfica devem ser, de fato, democráticos, de modo a não permitir que a estrutura de gestão siga dominada pelos mesmos setores econômicos e políticos que sempre exerceram hegemonia, evitando que consigam preservar e, até mesmo, ampliar os seus privilégios historicamente estabelecidos⁶⁰.

O ambiente, nacional e internacional, em que se inseriu a nova legislação brasileira sobre recursos hídricos identifica-se com a proposta de efetiva modificação das bases históricas de exploração de recursos naturais e exclusão social, razão pela qual a atuação administrativa não pode, fugindo a esse escopo maior, apenas gerar novas oportunidades econômicas dissimuladas na premissa de que o mercado é mais eficiente que os governos no provimento de serviços relacionados à água⁶².

Assim, paralelamente à atuação de gerenciamento estatal dos recursos hídricos, as empresas, no atual cenário internacional, devem adotar um critério de precaução com respeito às questões ambientais e iniciativas para promover uma maior responsabilidade ambiental, além de deverem fomentar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ecologicamente racionais⁶³.

⁵⁹ MACHADO, Carlos José Saldanha. Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 55 – Número 4 – Out./Nov./Dez. de 2003, p. 25.

⁶⁰ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, abr/jun 2000, p. 168.

⁶¹ MACHADO, Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 55 – Número 4 – Out./Nov./Dez. de 2003, p. 25.

⁶² IORIS, Antônio Augusto Rossotto. Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. **Revista Finisterra**, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

⁶³ Trata-se de princípios do Pacto Global (2000), derivados da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). O Pacto, por sua vez, é uma iniciativa internacional que busca direcionar o Setor Privado a assumir uma conduta cidadã, aproveitando os avanços conquistados e

A água é um dos bens jurídicos fundamentais à vida em nosso Planeta, possuindo um valor ambiental intrínseco a ser resgatado e protegido, independentemente da existência de lei ou da opinião da doutrina⁶⁴. Nesse sentido, não prospera o argumento de que a obtenção de outorga e conseqüente cobrança da água constituiriam em obstáculos ao desenvolvimento dos mais variados ramos da economia, em razão da agregação de custos à atividade.

Uma das maiores dificuldades do uso dos recursos hídricos com atendimento ao desenvolvimento sustentável refere-se a questões financeiras. A cobrança pelo uso é, nesse contexto, o instrumento econômico adequado ao equilíbrio entre as forças que comandam a oferta e a demanda de água.

A nova legislação hídrica brasileira, sob esse espectro, busca, por um lado, dar uma solução privada para a escassez pelo estabelecimento de uma “hidroeconomia”, só que não de acordo com a utilização absoluta das regras do mercado⁶⁵.

Com o uso privativo de bem público, dado pela outorga, transpõe-se o que era aberto a todos para um indivíduo específico. A própria noção de exclusividade destaca a modificação da ênfase da esfera pública (do bem de uso comum) para a esfera privada (do bem outorgado) mediante outorga.

Esta solução de esfera privada concentra-se, todavia, na faculdade de uso da água, pois o domínio pleno, como dito, é público. A água deve ser tratada como bem público, e não como mercadoria. Isso significa que o controle e uso devem ser discutidos e definidos na esfera da política – entendida como espaço público, do debate público e da constituição do interesse público – e não na esfera da economia. Ou seja, as decisões relativas à apropriação, controle e uso da água não se devem resolver e consumir-se no mercado.

Diante da existência de críticas à adoção de instrumentos de mercado (ou simuladores de mercado) na gestão de um bem público, tendo-se em vista as conseqüências que podem advir desse novo paradigma do valor econômico

aumentando a difusão dos princípios de cidadania. (ACORDO integra gigantes da responsabilidade social. **The Global Compact. Nova Iorque, 10 out. 2006.** Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/view.php?id_mat=48>. Acesso em: 15 jan. 2006.).

⁶⁴ MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da proteção jurídico ambiental dos recursos hídricos.** São Paulo: Editora de Direito, 2001, p.41.

⁶⁵ FARIAS, Paulo José Leite. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

atribuído à água, tem-se justificado a implementação da cobrança como um instrumento que, ao se basear no princípio neoclássico de que incentivos de mercado promovem uma eficiente alocação e uso de recursos, tenta remover as ineficiências relacionadas com o antigo paradigma de gestão, o qual conduzia ao desperdício, uma vez que a água estava disponível gratuitamente⁶⁶.

Seja qual for a posição adotada, a favor ou contra a inserção de instrumentos de mercado na gestão de recursos hídricos, é oportuno que a água, de todo modo, seja tratada, em todas as partes do mundo, como um bem público, insuscetível de apropriação por particulares, e, em especial, por gigantescas corporações internacionais, pois, se a lógica do mercado se cristalizar em nível global, apenas àqueles que possuem condições financeiras estará garantido acesso à água, e não para os pobres, que terão direitos fundamentais como a saúde, a vida e a dignidade da pessoa humana afetados letalmente⁶⁷.

Nesse sentido, repita-se que a gestão uma vez concentrada unicamente nos aspectos técnico-econômicos do uso da água, deixa de oferecer respostas aos problemas sociais e ambientais criados pelo próprio desenvolvimento.⁶⁸

Portanto, ao invés de regular um “mercado da água”, cabe ao poder público, de maneira política, na esfera pública e no debate público, a instauração da política de águas, arbitramento político dos controles e usos, e afirmação da água como bem público, não mercantil e, portanto, fora da esfera de valorização do capital, isto é, do negócio⁶⁹.

Os objetivos dessa cobrança residem no reconhecimento da água como um bem econômico; em possibilitar ao usuário que tenha noção do real valor desse recurso ambiental; no incentivo à racionalização do uso da água; e na obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos⁷⁰.

⁶⁶ IORIS, Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. **Revista Finisterra**, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

⁶⁷ FÓRUM INTERNACIONAL DAS ÁGUAS – A VIDA EM DEBATE. **Carta de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2003.

⁶⁸ IORIS, Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. **Revista Finisterra**, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

⁶⁹ VEINER, Carlos Bernardo. **Diretor do Ippur critica mercantilização da água**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/entrevistas/2005/02/entrevista2.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2007.

⁷⁰ Ver art. 19, da Lei nº 9.433/97.

Trata-se, então, de um instrumento destinado a realizar a mudança na mentalidade do uso descontrolado e irresponsável da água, promovido pela visão ilusória, verificada no país, da abundância do recurso.

Numa análise mais detida, verifica-se que 97,2% da água existente na Terra é salgada, imprópria para as necessidades prioritárias do homem. Dos 2,8% de água doce restantes, 77,2% acumulam-se nas geleiras e calotas polares, e as águas subterrâneas, representadas pelos lençóis freáticos, aquíferos e umidades dos solos, concentram 22,4% desse percentual, sendo que dois terços delas encontram-se a mais de 750 m de profundidade. Na atmosfera, encontram-se 0,04 de água doce, em forma de vapor de água; os lagos e pântanos totalizam 0,35%; e, finalmente, apenas 0,01% de toda a água doce do mundo é superficial, representada pelos rios, córregos, lagos, paranás⁷¹.

Diante desses fatos, constata-se que os recursos hídricos à disposição da humanidade são bastante limitados. Mesmo no Brasil, que detém 12% de todo o potencial de água doce disponível no Planeta, sendo, portanto, um país privilegiado no tocante à quantidade de recursos hídricos, o risco de desabastecimento é real. Isso porque essa relativa abundância tem servido de suporte à cultura do desperdício da água disponível, à não realização dos investimentos necessários ao seu uso e proteção mais eficientes, e à sua pequena valorização econômica⁷².

Todas as áreas relativamente mais povoadas dos Estados do Brasil, como visto, ostentam caóticos quadros sanitários, os quais são engendrados pelo crescimento desordenado das demandas, baixo nível de eficiência dos serviços e, sobretudo, pela degradação tolerada ou estimulada das águas. A necessidade de gerenciamentos dos recursos hídricos, dessa feita, configura-se à medida que a demanda evolui. Nesse cenário, as águas subterrâneas, por exemplo, constituem, em regra, uma reserva estratégica, devendo ser conservadas e aproveitadas de forma a priorizar o consumo humano e a multiplicidade de seu uso⁷³.

⁷¹ CRUZ, Fernando Castro da. **Das águas: sua importância no novo milênio**. Belo Horizonte: Palpite Editora, 2001, p.57.

⁷² REBOUÇAS, Aldo da C. Águas doces no mundo e no Brasil. In **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 3 ed. Aldo da C. Rebouças et al (coord.). São Paulo: Editora Escrituras, 2006, p.27.

⁷³ REBOUÇAS, Aldo da C. Águas doces no mundo e no Brasil. In **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**, 2006, p.29.

A questão da análise da formação de preços, além de adentrar demasiadamente na seara adstrita às ciências econômicas aplicadas ao meio ambiente, não foi, ainda, suficientemente debatida, de forma que o presente estudo não se dedicará, particularmente, a esse tema. Não se estabeleceu, ainda, um mínimo de convergência no sentido da definição de uma metodologia padrão que se aplique a todas as cobranças, devido à complexidade de circunstâncias envolvidas, cabendo, nesse sentido, destacar que economistas vêm desenvolvendo modelos de cobrança diferenciados, tendo em vista as particularidades de cada segmento de usuário⁷⁴⁷⁵.

É oportuno, nesse ponto, assinalar que os usuários de águas devem participar das discussões despendidas sobre a questão. Isso porque, sendo, por vezes, os melhores conhecedores dos aspectos técnicos envolvidos nos distintos usos da água e serem capazes de contribuir para o bem-estar social da população de toda uma região, são os indicados e aptos a contribuir para a definição de preços justos e que, ao mesmo tempo, não inviabilizem as atividades da indústria, agricultura, pecuária etc.

Essa participação dos segmentos interessados nas tomadas de decisão se deriva da feição que o ordenamento jurídico, inaugurado com a Constituição de 1988, procura dar à gestão de recursos hídricos no Brasil: ajuste das atividades humanas com o equilíbrio do meio ambiente, o desenvolvimento social e econômico e a melhoria da qualidade de vida.

Admite-se que esse tipo de interação, por não assegurar *a priori* a segurança de que os resultados almejados situar-se-ão na perfeita intersecção de todos os interesses, envolve riscos.

Isso porque os participantes, eventualmente, utilizam-se da astúcia e empreendem manobras, a fim de reorganizar seus meios e conduzir os outros a tomar decisões através de um conjunto de movimentos.

⁷⁴ GARRIDO, Raymundo José Santos. Alguns pontos de referência para o estágio atual da política nacional de recursos hídricos. In **Estudo das águas no Brasil, 2001-1002**. Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas (org.). Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003, p.6.

⁷⁵ CARVALHO, Antônio Manoel R. de; LEE, Francis; e AGUIAR, Maria do Amparo de. **A cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil**. Disponível em: < anhanguera.edu.br/home/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=94&Itemid=98>. Acesso em: 3 ago. 2008.

No entanto, é inegável que esse tipo de recurso – a participação – tem a vantagem de ajustar melhor as partes entre si, de produzir novas situações e oportunidades através de um processo de barganha entre argumentos de troca e de firmar, em resumo, um pacto.

De todo modo, justamente por evidenciar-se como um exercício político arriscado, haverá sempre, inclusive com garantia constitucional, o recurso à apreciação do Poder Judiciário, nas situações em que se tenha sido acordado numa negociação sociotécnica, ou tenha sido estabelecido em lei, não seja cumprido por uma das partes. Para tanto, existem algumas modalidades de ações judiciais, dirigidas, cada uma delas, a situações específicas, que viabilizam o exercício da cidadania ambiental.⁷⁶

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, verifica-se que o novo marco regulatório aplicável aos recursos hídricos, baseado não apenas em instrumentos de comando e controle, mas também em incentivos econômicos, representa um esforço de confluência entre o ecológico e o econômico, na medida em que, ao mesmo tempo em que representa atitude nova frente aos recursos hídricos, procura manter-se em consonância com o contexto da reforma do aparelho do Estado, em uma tentativa de implantar, no âmbito da Administração Pública, mecanismos de iniciativa privada, de modo a aproximá-la de uma qualificação gerencial.

Desse modo, pode-se afirmar que a outorga, como principal ferramenta de disciplinamento do uso das águas, a fim de concretizar-se como instrumento realmente eficiente, deve ser, na busca de uma utilização adequada e racional dos recursos hídricos, operacionalizada com respeito aos princípios éticos-normativos, principalmente no que concerne aos usos múltiplos da água, às prioridades desses usos, ao seu valor ético e econômico, à sua finitude e à participação popular na sua gestão.

⁷⁶ MACHADO, Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 55 – Número 4 – Out./Nov./Dez. de 2003, p. 25.

Ademais, a outorga do direito de uso, para que não seja deliberada sem a percepção da realidade, requer antes a consolidação do sistema de informações de recursos hídricos, como previsto no PNRH, assim como não pode ser pensada separadamente do processo de licenciamento ambiental, ou sem concordância com as políticas setoriais de saneamento ambiental, energia, mineração e de desenvolvimento urbano⁷⁷.

A cobrança pelo uso da água, por sua vez, por envolver, diretamente, reconhecimento e estipulação do valor econômico da água, é o instrumento de gestão mais controverso.

Carrega, todavia, em princípio, propósito nobre: a mudança na mentalidade do uso descontrolado e irresponsável da água, na medida em que se propõe a promover uma eficiente alocação e uso de recursos e é defendida como alternativa mais eficiente do que a arrecadação de impostos para financiar ações de regulação e recuperação ambiental⁷⁸.

A eficiência da cobrança como instrumento de gestão, no propósito de corrigir as distorções do modelo de desenvolvimento hídrico, deve estar associada, no mesmo sentido do exposto acerca da outorga, à participação dos segmentos interessados nas tomadas de decisão, assim como na afirmação da água como bem público, não mercantil, e, portanto, fora da esfera de valorização do capital, isto é, do negócio, sob pena de servir de ferramenta ao aprofundamento das contradições da acumulação econômica capitalista.

Enfim, dentro desse cenário, observa-se que as discussões em torno das políticas públicas no Brasil propõem um modo de atuação administrativa do Estado que envolva a implantação de instituições, as quais contam, necessariamente, com a participação da sociedade, de forma a conferir legitimidade às decisões.

No mesmo sentido, tem-se que, no intento de oferecer respostas efetivas aos problemas da água, deve-se ter em mente que tais questões são elementos importantes da democratização do Estado e da revisão de padrões de produção e consumo e que somente uma gestão ambiental independente das forças de

⁷⁷ GARZON, **Política de águas no Brasil e os distintos caminhos de sua implementação**. Disponível em: <www.tni.org/books/waterbrazil-p.pdf> .Acesso em: 1 ago. 2008.

⁷⁸ IORIS, Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. **Revista Finisterra**, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

mercado possibilitará o início do estabelecimento novas bases para a construção de uma relação mais justa e menos contraditória entre a sociedade e o resto da natureza.⁷⁹

⁷⁹ IORIS, Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. **Revista Finisterra**, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

REFERÊNCIAS

- ACORDO integra gigantes da responsabilidade social. **The Global Compact**. Nova Iorque, 10 out. 2006. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/view.php?id_mat=48>. Acesso em: 15 jan. 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1994.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. Páginas: 1-92.
- CARVALHO, Antônio Manoel R. de; LEE, Francis; e AGUIAR, Maria do Amparo de. **A cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil**. Disponível em: <anhanguera.edu.br/home/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=94&Itemid=98>. Acesso em: 3 ago. 2008.
- CARVALHO, Rodrigo Speziali de. **Breve discussão sobre o tema gestão de recursos hídricos e pacto federativo**. Disponível em: Acesso em: 23 nov. 2006.
- CRUZ, Fernando Castro da. **Das águas: sua importância no novo milênio**. Belo Horizonte: Palpite Editora, 2001.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millennium Editora, 2005.
- FARIAS, Paulo José Leite. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2001.
- FÓRUM INTERNACIONAL DAS ÁGUAS – A VIDA EM DEBATE. **Carta de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2003.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, abr/jun 2000.
- GARRIDO, Raymundo José Santos. Alguns pontos de referência para o estágio atual da política nacional de recursos hídricos. *In* **Estudo das águas no Brasil**,

2001-1002. Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas (org.). Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003.

GARZON, Luis Fernando Novoa. **Política de águas no Brasil e os distintos caminhos de sua implementação**. Disponível em: <www.tni.org/books/waterbrazil-p.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2008.

GRAF, Ana Cláudia Bento. Água, bem mais precioso do milênio: o papel dos Estados. **Revista CEJ**. Brasília, n. 12, p. 30-39, set/dez, 2000, p.32.

GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. *In* **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Vladimir Passos de Freitas (coord.). Curitiba: Editora Juruá, 2005, p.67.

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

IORIS, Antônio Augusto Rossotto. Passado e presente da política de gestão de recursos hídricos no Brasil. **Revista Finisterra**, XLI, 82, 2006, pp. 87-99.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9 ed. São Paulo: Dialética, 2006.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa – de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 5.2.98, e 19, de 4.6.98**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 108/109.

MACHADO, Carlos José Saldanha. Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 55 – Número 4 – Out./Nov./Dez. de 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: Direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAFRA FILHO, Francisco Salles Almeida. Administração Pública Burocrática e Gerencial. **Revista Fórum Administrativo – Dir. Público – FA**, Belo Horizonte, ano 5, n. 55, p. 6121-6129, set. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A SRH e as águas subterrâneas**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/srh/pas/capa/index.html>>. Acesso em 08 dez 2006.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da proteção jurídico ambiental dos recursos hídricos**. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1993.

PLANO NACIONAL DA ÁGUA. **Administração dos Recursos Hídricos**. Disponível em:

<www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/planeamento/pna/pdf_pna_v2/v2_c4_t3.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2008.

Pesquisa estuda o potencial de reuso da água nas indústrias de Manaus como instrumento para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.canalciencia.ibict.br/pesquisas/pesquisa.php?ref_pesquisa=128>. Acesso em: 26 jan. 2007.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito das águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

REBOUÇAS, Aldo da C. **Águas doces no mundo e no Brasil**. In *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3 ed. Aldo da C. Rebouças et al (coord.). São Paulo: Editora Escrituras, 2006.

RIBAS, Ilza Carla Bernardes *et al*. **Propriedade: origem, evolução e tendências**. Natal: Instituto Brasileiro de Tecnologia Jurídica, NOSSA Editora, 1998.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais**. In **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Edgar Guimarães (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 21-56.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TUCCI, Carlos E. M. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: Unesco, 2003.

VEINER, Carlos Bernardo. **Diretor do Ippur critica mercantilização da água.** Disponível em: <<http://www.comciencia.br/entrevistas/2005/02/entrevista2.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2007.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica das águas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.