

A NOVA TERRITORIALIDADE SOB A ÓTICA DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS¹

Luciano José Alvarenga, Advogado,
Ministério Público de Minas Gerais, ljalvarenga@dir.grad.ufmg.br,

Frederico do Valle Ferreira de Castro, Geógrafo,
Mestrando em Geografia – Análise Ambiental/UFMG, dovalle@geog.mest.ufmg.br,

Amanda Estela Guerra, Geógrafa,
Mestranda em Geografia – Organização do Espaço/UFMG, aegigc@yahoo.com.br,

Ludmila Alves Rodrigues, Engenheira Civil,
Fundação João Pinheiro, ludmila.rodrigues@fjp.mg.gov.br,

Simone Garabini Lages, Geógrafa,
Mestranda em Geografia – Análise Ambiental/UFMG, simonegarabini@ig.com.br

Palavras-chave: recursos hídricos; gestão; política de recursos hídricos.

Resumo. A Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas), uma das principais expressões normativas do processo de conscientização ambiental no Brasil, apresenta princípios e regras que patenteiam a fixação de parâmetros ambientais e sociais para a Política Nacional de Recursos Hídricos. São exemplos disso os comandos que vinculam à adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento, à administração descentralizada e participativa, à articulação da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, entre outros. Embora a referida lei encerre vários avanços, sua aplicação não tem sido isenta de conflitos, alguns dos quais resultam, em última análise, das diferenças entre os marcos territoriais da Federação Brasileira e os limites naturais das bacias hidrográficas. A Lei nº 13.199/1999, de Minas Gerais, além de reafirmar as diretrizes estabelecidas pela lei federal, amplia a extensão de aplicabilidade do princípio da gestão descentralizada dos recursos hídricos, ao expandir as possibilidades de participação do município, menor componente territorial do Estado Brasileiro. Este texto objetiva abordar as principais repercussões dessa ampliação, relacionando-a às tendências do planejamento regional tocante aos recursos hídricos, bem como à diretriz concernente à articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

1 Introdução

¹ Este artigo resultou de reflexão promovida pelos autores durante a disciplina *Geografia e Recursos Hídricos*, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A Lei Federal nº 9.433/1997, uma das principais expressões normativas do processo de conscientização ambiental no Brasil, apresenta princípios e regras que patenteiam a fixação de parâmetros ambientais e sociais para a Política Nacional de Recursos Hídricos. Sem qualquer embargo à geografia político-administrativa do Estado brasileiro, a aludida lei federal, cognominada Lei das Águas, apresenta como marco territorial de sua efetivação a *bacia hidrográfica*.² Trata-se de um espaço ambiental e social preferencial de análise e planejamento, por comportar-se qual um sistema “multinível”, no qual todas as ações e práticas políticas, econômicas, culturais etc., sejam elas locais ou mesmo externas ao sistema, refletem em sua totalidade espacial. Como ressaltam Barbosa, Paula & Monte-Mór (1997: 258):

... uma “bacia” tem considerável mérito enquanto unidade física e econômica de análise. (...) Ações ou políticas externas às “bacias” (políticas de preços, por exemplo) podem ter efeitos importantes dentro de um sistema definido nestas, e uma análise econômica, mesmo que incorpore a questão do bem-estar social, pode captar apenas uma parte das interações relevantes dentro do sistema. O gerenciamento adequado requer, assim, que as bacias sejam consideradas como sistemas ‘multiníveis’ que incluam água, solo e componentes sócio-políticos internos e externos. Dessa forma, uma “bacia” característica seria a sobreposição de sistemas naturais e sociais. O sistema natural estaria definido nas bases aquáticas e terrestres (fauna, flora, recursos aquáticos e minerais). O sistema social determinará como essas bases serão utilizadas. Políticas governamentais enquanto uma extensão da organização social e institucional influenciam padrões locais de utilização dos recursos naturais.

Entretanto, embora a Lei das Águas encerre vários avanços, entre os quais cabe enfatizar a adoção de um parâmetro *sócio-ambiental* para a concretização de uma política *sócio-ambiental*, sua aplicação tem sido marcada por muitos conflitos. Alguns deles derivam, em última análise, da coexistência dos marcos territoriais correspondentes à Federação com os consagrados pela Política Nacional de Recursos Hídricos. De um lado, apresenta-se a já consolidada divisão política do país; de outro, as unidades espaciais de planejamento e gestão consagradas pela lei federal. Como apontam Calasans *et al.* (2003: 591):

² Do ponto de vista da hidrologia, segundo Tucci (*apud* CALASANS *et al.*, 2003: 588-589), a bacia hidrográfica pode ser entendida como “uma área de captação natural da água da precipitação que faz convergir os escoamentos para um único ponto de saída, seu exutório. A bacia hidrográfica compõe-se, basicamente, de um conjunto de superfícies vertentes e de uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até resultar um leito único no exutório (...) A bacia hidrográfica pode ser considerada um sistema físico onde a entrada é o volume de água precipitado e a saída é o volume de água escoado pelo exutório”.

... por não coincidir com a divisão político-administrativa do País, a implementação da gestão de recursos hídricos por bacia cria um conflito potencial entre os entes que integram o SINGREH. Os chamados órgãos gestores de recursos hídricos devem agora abrir mão de sua autonomia administrativa sobre a gestão dos recursos hídricos em território estadual para compartilhá-la com a nova instância deliberativa representada pelos Comitês de Bacia.

Adicionalmente, a bacia hidrográfica, além de se apresentar como novel cenário da *gestão ambiental*, é também palco da *gestão de conflitos*, relacionados com os aspectos quantitativos e qualitativos da água (RIO & MOURA, s.d.: 15). Nesse contexto, ao lado dos chamados *conflitos institucionais*, interagem os *conflitos sociais*, decorrentes, por um lado, das diferentes pretensões setoriais quanto ao uso da água e, por outro, da compreensão do meio ambiente como uma *construção social*. Para evidenciar a complexidade da gestão ambiental nessa territorialidade, Rio & Moura (s.d.: 8) ponderam que:

Esses desafios [concernentes à gestão dos recursos hídricos] envolvem não somente instâncias integrantes do SINGREH e dos sistemas estaduais de gestão e planejamento dos recursos hídricos (que apresentam choques de atribuições e disputas envolvendo grupos políticos), mas também instituições e organizações ligadas a outros setores usuários dos recursos hídricos. Esse segundo caso pode ser exemplificado pela certa “subordinação” de outros entes reguladores, como no caso das Agências Nacionais de Energia Elétrica e Transporte Aquaviário.

Ao exercer a autonomia jurislativa³ que lhe foi assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil, e procurando seguir os avanços do legislador federal, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Lei Estadual nº 13.199/1999, instituiu sua própria política de recursos hídricos.

Essa lei, contudo, não se limita a reafirmar as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 9.433/1997, mas expande as possibilidades de colaboração dos municípios na gestão dos bens hídricos, ampliando, assim, a extensão de aplicabilidade dos princípios da subsidiariedade e da gestão descentralizada e democrática dos recursos hídricos.

Por outro lado, ao inserir os municípios, com todas as suas unidades administrativas destinadas à gestão ambiental (secretarias municipais, autarquias, órgãos colegiados etc.) no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos

³ Opta-se pelo uso da expressão “jurislativa” por não referir-se tão-somente à criação da lei em sentido estrito, mas, como assinala Mello (1999: 18), “... ao Direito (Jus) sob todas as suas manifestações (que não se limitam à lei em suas várias formas de expressão: constituição, lei complementar, lei ordinária, lei orgânica, decreto-lei etc.), como os costumes”.

(S.E.G.R.H./M.G), a lei mineira cria condições institucionais propícias à efetivação da diretriz federal concernente à integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão do meio ambiente e do uso do solo.

Este texto preconiza abordar essas peculiaridades apresentadas pela Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais, relacionando-as às tendências do planejamento regional, à gestão dos conflitos institucionais relativos aos recursos hídricos e à supramencionada diretriz federal, a partir da perspectiva assumida por Calasans *et al.* (2002: 442) de que:

... o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pela Lei 9.433/97, se sobrepõe, mas não se opõe, à estrutura administrativa existente. A Lei mantém as competências dos organismos existentes e potencializa sua atuação. Cria somente os organismos necessários à execução das novas atividades, as quais, por terem base territorial diversa da divisão político-administrativa do País, não poderiam ser exercidas pelos organismos existentes, que têm bases municipais, estaduais ou federais.

2 O Município e a Defesa do Meio Ambiente no Cenário da República Federativa do Brasil

Ao abordar o tema *República Federativa do Brasil*, Silva (2002: 98) distingue os conceitos de país e Estado. O jurista ensina que o primeiro termo designa a unidade geográfica, histórica, econômica e cultural do espaço ocupado por uma coletividade. A palavra Estado, por sua vez, diz respeito a uma forma específica de ordenação política dessa coletividade, tradicionalmente identificada pela presença de quatro elementos essenciais: “um *poder* soberano de um *povo* situado num *território* com certas *finalidades*”.

O Brasil está ordenado sob a forma de Estado Federal. Isso significa que o Estado Brasileiro é a expressão política e geográfica da união de várias coletividades, cada uma delas dotada de *autonomia*, a qual tem seus limites fixados pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988.

Teoricamente, o cerne do Estado Federal assenta-se na configuração de dois tipos de entidades: as *coletividades regionais autônomas* e a *união*, sendo essa o resultado da agregação territorial e política daquelas. Nos Estados federais, essas coletividades autônomas são normalmente denominadas Estados-membros, Estados federados ou simplesmente *Estados*, como ocorre no Brasil.

O federalismo brasileiro é, no entanto, portador de uma singularidade. Isso porque, ao contrário do modelo federalista tradicional, apresenta uma estrutura ternária, composta não apenas pelos Estados e pela União, mas também pelas *coletividades locais autônomas*, os municípios. Com efeito, o constituinte brasileiro, intensificando a aplicação do *princípio da subsidiariedade*⁴, reconheceu a “mais valia” das coletividades locais na busca pela satisfação de suas necessidades e demandas.⁵ Por isso, consagrou que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil abrange não apenas a União, os Estados e o Distrito Federal, mas, igualmente, os *Municípios*, todos eles autônomos, conforme o texto constitucional.

Transportada para a prática jurídica e política, a autonomia que a Constituição confere aos municípios manifesta-se em quatro capacidades, como elucida Silva *apud* Delgado (1992: 152):

a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) capacidade de autogoverno pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou suplementar; d) capacidade de auto-administração (administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local). (...) ‘Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais e a autonomia financeira (capacidade

⁴ O princípio geral da subsidiariedade é assim traduzido por Canotilho (2002: 362-363 e 368): “as comunidades ou esquemas organizatório-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente”. Para o autor, o princípio da subsidiariedade articula-se com o *princípio da descentralização democrática*, pois “os poderes autonômicos regionais e locais das regiões autônomas e das autarquias locais (comunidades de dimensões mais restritas) devem ter competências próprias para regular e tratar as tarefas e assuntos das populações das respectivas áreas territoriais (administração autônoma em sentido democrático)”. Do mesmo modo, mantém nítida ligação com o *princípio da desburocratização*, “assegurando a participação das populações na defesa e prossecução dos seus interesses (princípio da subsidiariedade como princípio antiburocrático)”. Ainda a respeito do princípio ora comentado, vêm a calhar as seguintes considerações do jurista português: “Assim compreendido, o princípio da subsidiariedade é estruturalmente um *princípio relacional*, pois assenta nos esquemas de relação constituídos entre entidades diversas. Assim essas entidades são de natureza territorial (Estado – municípios; Estado-membro – Comunidade Européia). Mas pode alargar-se a esquemas relacionais diversos (Estado – entidades funcionais autônomas; Estado – sociedade civil). Além de ser um princípio relacional é também um *princípio de preferência* dado que estabelece uma decisão de preferência a favor do âmbito mais próximo da cidade. (...) Atrás do princípio da subsidiariedade parece estar: (1) a ideia de freio e balanço relativamente a um crescente ‘centralismo europeu; (2) a ideia de ‘regionalizar’ mas fortemente os processos de decisão comunitária; (3) a ideia de encontrar decisões o mais possível próximas dos cidadãos (*democracia da proximidade*). Também não é alheia ao princípio da subsidiariedade a ideia de pluralismo e diferenças culturais e históricas dos Estados-membros bem como das respectivas dimensões territoriais”.

⁵ Segundo Costa & Costa (2000: 11), o resgate da importância dos municípios na gestão do território possibilita “... o desenho de intervenções mais voltadas para as necessidades locais e a incorporação de uma multiplicidade de agentes”.

de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma das características da auto-administração).

Nessa perspectiva, a Constituição da República de 1988 conferiu várias atribuições às chamadas *coletividades locais*. Muitas dessas atribuições relacionam-se – ora imediata, ora mediata – à temática ambiental. Sendo assim, por consecutivo ecológico e epistemológico, elas também estão ligadas à gestão das águas, porquanto essas são componentes fundamentais do meio ambiente.

Entre tantas atribuições, podem ser destacadas as seguintes, a partir de sistematização detalhada feita por Delgado (1992: 187-188):

a) privativamente: (...) *a.6*) para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF); (...) *a.9*) para executar uma política de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*); *a.10*) para adotar, obrigatoriamente, plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, quando a população da cidade for de mais de vinte mil habitantes, considerando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º, CF); (...) *a.14*) para o dever de defender e preservar para as futuras gerações o meio ambiente nos limites do seu território, por se constituir em um direito subjetivo de todos os habitantes do município o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF); *a.15*) para a incumbência, nos limites do seu território, de restaurar e preservar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa manipulação de material genético; e de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, §1º, III, CF); *a.16*) para exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (...) *a.18*) para promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, §1º, VI, CF); *b*) de modo comum com a União, os Estados e o Distrito Federal: (...) *b.2*) para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF); *b.3*) para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF); *b.4*) para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF); (...) *b.6*) para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, CF); ...

Adicionalmente, os municípios podem suplementar as normas sobre meio ambiente fixadas pela União (normas gerais) e pelos respectivos Estados, tendo em vista a prossecução dos interesses locais (art. 30, II, da CRFB).

Todavia, vários fatores têm obstado a efetivação desse amplo espectro de atribuições relacionadas à gestão dos bens ambientais e hídricos. Nem sempre há convergência de interesses entre as coletividades municipais que integram uma mesma bacia hidrográfica. Essa convergência torna-se ainda mais difícil quando duas ou mais bacias ou sub-bacias hidrográficas estendem parte de suas respectivas áreas sobre um único município, justificando, conforme a lei, a participação do ente municipal em dois ou mais comitês de bacia, cada qual com suas próprias preocupações, discussões, deliberações etc..

Embora do ponto de vista institucional estejam mais próximos das necessidades e demandas sociais, quando comparados às outras pessoas políticas (Estados e União), os municípios não devem participar da gestão dos recursos hídricos isoladamente. A *solidariedade* entre eles é condição para a efetividade dessa gestão. Isso porque seus limites espaciais, que não coincidem com os marcos do funcionamento hidrológico natural das águas, geram, quase sempre, percepções excessivamente particularizadas e fragmentadas da complexa malha de relações ambientais e sociais, da qual não podem ser recortados, sem a perpetração de graves negligências epistemológicas, os bens hídricos.

Além disso, as preocupações dos administradores municipais são, na maioria dos casos, de ordem meramente funcional, restringindo-se a questões de saneamento e abastecimento de água. Percepções e reflexões sobre as conseqüências que a degradação das bases biofísicas e culturais da vida podem representar, a médio e longo prazos, são obscurecidas pelo “imediatismo” da cultura política brasileira. Em Minas Gerais, por exemplo, cerca de cento e cinquenta municípios gerenciam diretamente seus serviços de abastecimento de água; todavia, as inadequadas formas de gerenciamento geram, na maioria das vezes, condições precárias de salubridade. Essas condições precárias, por sua vez, excluem as populações carentes do acesso aos benefícios da água tratada, materializando no espaço problemas de *injustiça ambiental*.

Soma-se a tudo isso, por outro lado, a complexidade e morosidade dos procedimentos jurídicos (legislativos, administrativos e judiciais) destinados à solução dos

conflitos institucionais e sociais concernentes à utilização dos bens ambientais, especialmente dos recursos hídricos.

Como se vê, entre tantos desafios que se opõem às administrações municipais, pode-se destacar a adequada e justa gestão dos bens hídricos (sistemas de abastecimento público, saneamento, tratamento etc.).

Em que pese a força de tantos obstáculos, compreende-se que os municípios, representações políticas das coletividades locais, afiguram-se como territorialidades significativas para a efetivação plena dos princípios e objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

De fato, embora existam municípios cujos marcos territoriais ultrapassam os limites das bacias hidrográficas, eles podem ser compreendidos como verdadeiras “células políticas” do sistema sócio-ambiental. Conseqüentemente, se admitida tal compreensão, embora a Lei Federal nº 9.433/1997 não lhes reserve a devida importância, não poderá haver harmonia institucional na gestão das águas sem a colaboração das unidades administrativas municipais.

3 Relações entre a Lei Federal nº 9.433/1997 e a Lei Estadual nº 13.199/1999: Um Prelúdio à Participação Municipal na Efetivação da Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais

Um exame *en passant* dos comandos constitucionais concernentes à distribuição de tarefas entre as unidades federadas poderia levar à conclusão de que os Estados não têm legitimidade para legislar sobre recursos hídricos. Isso porque o art. 22, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil preceitua competir *privativamente* à União legislar sobre águas. Consoante o mesmo artigo, restaria aos Estados tão-somente o poder para legislar sobre questões específicas relativas aos recursos hídricos, e desde que houvesse prévia autorização da União, mediante lei complementar.

Todavia, como se viu acima, a essência do Estado federal está assentada na autonomia das entidades que o compõem, autonomia essa que se traduz, precipuamente, segundo Almeida (1991: 104), “... na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder”.

Com efeito, do ponto de vista jurídico, a autonomia das coletividades regionais, sobrepondo-se a uma pretensa subordinação dessas em face da União, confere aos Estados legitimidade para instituírem suas próprias leis sobre recursos hídricos. Como esclarece Granziera (2001: 68)⁶:

Se aos Estados ficasse proibida a competência de fixar normas sobre os bens de seu domínio, restaria uma lacuna no Direito, pois tampouco a União [em função da autonomia das coletividades estaduais] poderia legislar em matéria administrativa, sobre os bens que não lhe pertencem. (...) A forma de solucionar o impasse foi o entendimento de que a competência para legislar sobre águas, em sentido genérico, e que pertence à União, não deve ser confundida com a capacidade de cada ente político brasileiro – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – para estabelecer regras administrativas sobre os bens que se encontram sob o seu respectivo domínio, entendido este termo como guarda e administração.

Por outro lado, ainda sob o foco do Direito, é preciso levar em consideração o regime de atribuições jurislativas concorrentes fixado pela Constituição da República Federativa do Brasil, ainda que ele não seja o fator determinante da legitimidade jurislativa em questão.⁷ Segundo esse regime, a União deve estabelecer diretrizes (normas gerais) sobre os temas arrolados no art. 24 do texto constitucional; todavia, as coletividades autônomas regionais e locais – Estados e municípios – podem suplementar essas diretrizes, considerando suas respectivas peculiaridades geográficas e culturais.

Entre os temas inseridos no mencionado regime, vários concernem, seja direta, seja indiretamente, à gestão dos recursos hídricos. Florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, proteção ao patrimônio cultural, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente, defesa de saúde: todas essas matérias guardam relação intrínseca

⁶ Pompeu *apud* Granziera (2001: 68), enfatizando que os Estados podem regular o aproveitamento dos bens e recursos hídricos situados em seus respectivos territórios⁶, assume a mesma perspectiva de Granziera, ao dizer que: “a ocorrência de águas do domínio estadual, relativamente às quais os Estados têm o poder-dever de administrá-las, torna indispensável interpretar o texto constitucional no sentido de permitir que isso ocorra. Do contrário, a disposição sobre inclusão destas entre os bens das unidades federadas teria sido inócua. Num estado de direito, seria impossível geri-las sem editar normas, inclusive em forma de lei. Sendo assim, não pode ser negada aos Estados a competência para editarem normas administrativas sobre a gestão das águas de seu domínio, mesmo como lei formal. O que a estes é vedado é criar o direito sobre águas, pois trata-se de matéria privativa da União”.

⁷ Segundo Calasans *et al.* (2003: 587), a competência concorrente para criar normas sobre meio ambiente “... não deveria ser aplicada, como vem sendo feito, diretamente à gestão dos recursos hídricos, mas exclusivamente em meio aquático. A competência legislativa estabelecida para a gestão das águas mereceu, do constituinte, um tratamento especial, ao prever, no art. 21, inciso XIX da CF, a instituição do *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Este tratamento especial traduz o entendimento sobre a natureza estratégica da água, retratando uma realidade mundial atual.

com a gestão dos recursos hídricos. Sendo assim, legislar sobre elas implica, inevitavelmente, legislar sobre águas.

Contudo, não são apenas os referidos comandos jurídicos que respaldam a edição de leis estaduais sobre recursos hídricos. Adicionalmente, as próprias diferenças topográficas, climáticas, ecológicas, sociais, culturais e econômicas existentes entre os diversos Estados e regiões do país justificam essa normalização. Com efeito, a permissão para que cada uma das coletividades regionais institua sua política de recursos hídricos, focalizando suas próprias particularidades sociais e ambientais, pode importar na criação de condições propícias à aplicabilidade e efetividade⁸ da própria Política Nacional de Recursos Hídricos.

Aliás, já retornando à argumentação jurídica, a própria Lei Federal nº 9.433/1997 consagra como diretriz geral dessa política a “adequação da gestão dos recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País”.

Foi seguindo esta linha de pensamento que o legislador mineiro instituiu, aproximadamente dois anos após a edição da Lei Federal nº 9.433/1997, a Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais.

4 Política Estadual de Recursos Hídricos: os Municípios na Lei nº 13.199/1999

A maioria dos dispositivos da Lei Estadual nº 13.199/1999 reafirma os princípios, diretrizes e regras fixados pela Lei Federal nº 9.433/1997. Contudo, a norma estadual amplia o espectro de aplicabilidade dos *princípios da subsidiariedade* e da *gestão descentralizada e democrática dos recursos hídricos*, porquanto atribui maior importância ao papel das coletividades locais – representadas na Federação pelos municípios – na gestão dos recursos hídricos. Por outro lado, a lei mineira, justamente por ampliar as possibilidades de participação dos municípios nessa gestão, aumenta as condições de efetivação da diretriz federal concernente à *integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão do meio ambiente e do uso do solo*.

⁸ Compreende-se por efetivo, a partir de Sander (1982: 13), o que é “real, verdadeiro, que causa efeito concreto (...) refletindo a capacidade de resposta ou de atendimento às exigências da comunidade externa expressas politicamente. Em outras palavras, a efetividade é o critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta desejada pelos participantes da comunidade.”

Com efeito, o legislador mineiro integrou as unidades administrativas municipais destinadas à gestão dos recursos hídricos ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (S.E.G.R.H./M.G). Ora, essas unidades administrativas não são outras senão as mesmas destinadas à defesa do meio ambiente, ao saneamento, ao abastecimento e tratamento de água, ordenamento do território⁹ etc.. Logo, integrar as entidades e órgãos municipais destinados à gestão dos recursos hídricos implica, necessariamente, integrar as unidades administrativas locais afetas à proteção do meio ambiente. A Lei Estadual nº 13.199/1999 toma o município, assim, como um palco importante *para a integração da gestão das águas à gestão territorial (ambiental) e às políticas de desenvolvimento locais*.

Nessa perspectiva, a água passa a ser compreendida como a representação maior da relação existente entre os chamados recursos ou bens ambientais. De fato, em rigor, não há como particularizá-la face aos demais fatores que integram o meio ambiente, ignorando as relações que todos eles guardam entre si. Como ressaltam Infanti Jr. & Fornasari Filho (1998): “O volume de água encontrado no solo e o movimento da mesma (percolação) dependem de determinadas propriedades do solo, como a porosidade, bem como do relevo e das condições climáticas”.

Cristofidis (2002), por sua vez, destaca que a gestão racional da água pressupõe a manutenção da capacidade produtiva dos mananciais, capacidade essa que só pode ser obtida mediante a compreensão do meio ambiente como uma totalidade, isto é, a partir da consideração de todos os fatores ambientais de um dado território, e mediante a busca do equilíbrio entre as aptidões e formas desses. Isso leva, mais uma vez, ao planejamento ambiental integrado, que deve considerar as diversas dimensões do meio ambiente: físicas, bióticas, socioeconômicas, culturais etc..

⁹ As conclusões de Rocha & Silva (s.d.) são elucidativas a respeito da importância da conjugação entre a administração do meio ambiente e a gestão dos recursos hídricos. Partindo da rede de abastecimento e da multiplicidade de usos da água na cidade de Tucuruí, os investigadores chegaram à conclusão de que “a produção do espaço urbano, processada de forma intensa e desordenada, foi acompanhada de um intenso adensamento populacional que causou uma maior pressão sobre os recursos hídricos”. Outras conclusões do trabalho demonstram a importância do planejamento municipal para a implementação das políticas de recursos hídricos. De fato, o apontado estudo constatou: (a) a presença do segmento agropecuário na área investigada; (b) a utilização de recursos hídricos por fazendas, cooperativas, hortas comunitárias, criação de suínos; (c) consumo *in natura*, pela população que não é atendida pela rede de abastecimento; (d) ocupação desordenada em função da existência de moradias às margens dos igarapés, cuja ausência de infra-estrutura de saneamento acaba causando o lançamento de resíduos poluidores no leito dos cursos d’água; (e) lançamento de efluentes, em razão da existência de serralherias e lava-jatos que utilizam igarapés para o despejo de seus dejetos; (f) lazer, grande parte da área é utilizada para o lazer da população de baixa renda.

À luz desta percepção, e sob o respaldo normativo da Lei Estadual nº 13.199/1999, alguns municípios mineiros¹⁰ vêm procurando conjugar a gestão das águas com a proteção de outros bens ambientais, transcendendo formas viciadas de organização de serviços de abastecimento, limitadas a aspectos técnicos de mera manutenção e operação dos sistemas.

Na esteira deste raciocínio, Magalhães Júnior (2004) sintetiza as condições para a realização de uma adequada gestão da água na perspectiva do *Desenvolvimento Sustentável*.

Quadro 1: Condições para uma Adequada Gestão da Água na perspectiva do Desenvolvimento Sustentável

Gestão da Água na perspectiva do <i>Desenvolvimento Sustentável</i>
- Adoção de unidades territoriais funcionais.
- Adoção do princípio de subsidiariedade.
- Gestão participativa e negociação.
- Transparência.
- Planificação.
- Adoção de instrumentos de controle da demanda de água.
- Integração da gestão da água à gestão territorial e às políticas de desenvolvimento.
- Integração interinstitucional e rede de informações.

Fonte: Magalhães Júnior (2004)

Por outro lado, a Lei Estadual nº 13.199/1999 também reservou aos municípios a legitimidade para celebrarem convênios de cooperação mútua e de assistência técnica e econômico-financeira com os Estados. Outorgou-lhes, ainda, poderes para se articularem com as demais unidades federadas, visando à consecução dos objetivos da política de gestão dos recursos hídricos.¹¹

¹⁰ Como exemplo, pode-se mencionar o projeto para a gestão dos serviços de água no Município de Campanha, Sul de Minas Gerais. Esse projeto, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, prevê a preservação da Bacia do Alto Ribeirão Santo Antônio, mediante a proteção de nascentes; recuperação de matas ciliares e vegetações de topo; adoção de práticas conservacionistas do solo nas faixas de domínio das estradas e capacitação de proprietários rurais para o manejo adequado das atividades agropecuárias desenvolvidas a montante da captação da água, entre outras medidas.

¹¹ Essas inovações estão assim expressas pela Lei Estadual nº 13.199/1999: “**Art. 7º** - O Estado celebrará convênios de cooperação mútua e de assistência técnica e econômico-financeira com os municípios, para a implantação de programas que tenham como objetivo: I – a manutenção do uso sustentável dos recursos hídricos; II – a racionalização do uso múltiplo dos recursos hídricos; III – o controle e a prevenção de inundações e de erosão, especialmente em áreas urbanas; IV – a implantação, a conservação e a recuperação da cobertura vegetal, em especial das matas ciliares; V – o zoneamento e a definição de restrições de uso de área inundáveis; VI – o tratamento de águas residuárias, em especial dos esgotos urbanos domésticos; VII – a implantação de sistemas de alerta e de defesa civil para garantir a segurança e a saúde públicas em eventos hidrológicos diversos; VIII – a instituição de áreas de proteção e conservação dos recursos hídricos; IX – a manutenção da capacidade de infiltração do solo. **Art. 8º** - O Estado articular-se-á com a União, com outros Estados e com municípios, respeitadas as disposições constitucionais e legais, com vistas ao aproveitamento, ao controle e ao monitoramento dos recursos hídricos em seu território. §1º - Para o cumprimento dos objetivos previstos no *caput* deste artigo, serão consideradas: I – a utilização múltipla e sustentável dos recursos hídricos, em especial para fins de abastecimento público, geração de energia elétrica, irrigação, navegação, pesca, piscicultura, turismo, recreação, esporte

Essas previsões, verdadeiras inovações da lei estadual em relação à federal correspondente, partiram, fundamentalmente, de duas antevisões do legislador mineiro:

- (i) a importância da *conjugação dos esforços* da União, do Estado e dos municípios para a gestão dos recursos hídricos; e
- (ii) a necessidade da criação de condições normativas de *superação dos conflitos institucionais* freqüentemente verificados entre as unidades administrativas dos três níveis da Federação (conflitos esses que têm como pano de fundo, não raro, os recortes político-administrativos e a diferença entre esses recortes e os marcos hidrológicos das bacias hidrográficas).

A permissão relativa à formação de consórcios ou associações de municípios, particularmente por aqueles que apresentam quadro crítico relativamente aos recursos hídricos, também adveio das referidas antevisões. Esses consórcios ou associações de municípios, além de possibilitarem uma gestão integrada para a solução de problemas que afetam vários municípios (os quais não têm, necessariamente, sua origem nesses municípios), propiciam a superação dos conflitos intermunicipais gerados pelos recortes político-administrativos da Federação. Neste marco, pode-se fazer um paralelo com as regiões metropolitanas, territorialidades destinadas à conjugação dos esforços de vários municípios, pertencentes a uma mesma região, para a solução de problemas que lhes são comuns.

Essas previsões, somadas a outras formas de inserção das coletividades municipais na gestão das águas, se efetivadas, poderão levar à superação, em nível estadual, de alguns dos principais óbices à gestão dos recursos hídricos detectados no Brasil, segundo a percepção de Magalhães Júnior (2004), como demonstra o quadro 2:

Quadro 2: Principais obstáculos à Gestão de Águas no Brasil

Principais obstáculos à Gestão de Águas no Brasil
- Carência de informações adequadas (ausência, complexidade inadequada) ou subutilização de informações.
- Carência de recursos financeiros e humanos.

a lazer; II – a proteção dos ecossistemas, da paisagem, da flora e da fauna aquáticas; III – as medidas relacionadas com o controle de cheias, prevenção de inundações, drenagem e correta utilização de várzeas, veredas e outras áreas sujeitas a inundação; IV – a proteção e o controle de área de recarga, descarga e captação dos recursos hídricos subterrâneos. §2º - O Estado poderá celebrar convênio com a União e com as demais unidades da Federação a fim de disciplinar a utilização de recursos hídricos compartilhados. (...) **Art. 33** – Integram o SEGRH-MG: (...) V – os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; ...

- Interesses setoriais: setor elétrico, agrícola e saneamento básico.
 - Ausência de uma sociedade da informação (sociedade em rede) → *fragmentação institucional*, não implementação de um sistema nacional de informações ambientais.
 - Falta de aplicação da PNRH e de operacionalização do SINGREH (Ex: cobrança)
 - Falta de cumprimento de objetivos e metas.
 - Falta de vontade, interesse político, econômico e social.
 - Falta de incorporação da dimensão ecológica à gestão da água.
 - Falta de incorporação da dimensão territorial à gestão da água.
-

Fonte: Magalhães Júnior (2004)

5 Síntese Textual e Conclusões

1. Embora a Lei Federal nº 9.433/1997 apresente como uma de suas principais inovações a adoção da bacia hidrográfica como referencial sócio-ambiental para a implementação da gestão dos recursos hídricos, não se pode negligenciar que a Federação se impõe, como um *dado normativo*, sobre os atores sociais e institucionais envolvidos nessa gestão.

2. A Constituição da República Federativa do Brasil conferiu autonomia aos municípios. Outorgou-lhes, assim, várias atribuições relacionadas à defesa do meio ambiente e, por conseguinte, à proteção dos recursos hídricos.

3. Embora a Lei Federal nº 9.433/1997 não tenha conferido papel significativo aos atores institucionais e sociais dos municípios na efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei nº 13.199/1999, que instituiu política correspondente em Minas Gerais, amplia-lhes as possibilidades de participação na implementação dos ideais concernentes à adequada gestão das águas.

4. Ao ampliar as possibilidades de participação dos municípios na gestão dos recursos hídricos, a Lei Estadual nº 13.199/1999 viabiliza as condições de efetivação da diretriz concernente à integração dessa gestão com as relativas ao meio ambiente e ao uso do solo. Por outra parte, contribui para a superação dos conflitos institucionais que, freqüentemente, advém das diferenças entre os marcos territoriais da Federação e os contornos hidrológicos das bacias hidrográficas.

5. Adicionalmente, em função da possibilidade de os municípios se articularem entre si e com as demais unidades da Federação, com vistas à concretização dos objetivos das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, a lei mineira favorece o desenvolvimento de percepções ambientais mais abrangentes, a partir do referencial territorial da bacia hidrográfica, superando tradicionais visões institucionais e sociais que

tendem a visualizar os problemas derivados da degradação das bases ecológicas propícias à vida como meramente locais.

6 Referências bibliográficas

ALMEIDA, Fernanda D. Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

BARBOSA, Francisco A. R.; PAULA, J. A. de & Roberto L. de M. Monte-Mór. **A Bacia Hidrográfica como Unidade de Análise e Realidade de Integração Disciplinar**. In: “Biodiversidade, População e Economia: uma região de Mata Atlântica. CEDEPLAR/ECMVS/UFMG, 1997.

CALASANS, Jorge Thierry; REIS, Dalvacir Evaristo Cruz Cunha; RIZZO, Hidely Grassi; TEIXEIRA, Hilda Renk; MOREIRA, Maria Manuela Martins Alves. A Política Nacional de Recursos Hídricos: Uma Avaliação Crítica. In: 7º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

CALASANS, Jorge Thierry; ANJOS, Eliana Fortis Silveira; TEIXEIRA, Hilda Henk. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos: instrumento de implementação dos princípios referentes ao desenvolvimento sustentável? In: 6º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Lisboa: Almedina, 2002.

CHRISTOFIDIS, Demétrios. Conflitos e uso sustentável dos recursos naturais. In: TEODORO, Suzi Huff (org.). **Considerações sobre conflitos e uso sustentável em recursos hídricos**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares Moura. Novas e velhas diferenças: desafios à gestão metropolitana do Vale do Aço. In: XII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2000, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP.

DELGADO, José Augusto. Direito ambiental e competência municipal. **Revista Forense**, v.317, a.88, jan. – mar.. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das águas**. São Paulo: Atlas, 2001.

INFANTI JR.; FORNASARI FILHO, N. Processos de dinâmica Superficial. In: OLIVEIRA, A. M. S.; BRITO, S. N. A. (ed.). **Geologia de Engenharia**. São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia, 1998.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. **Gestão da água na perspectiva do desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2004. Notas de aula.

_____. **Principais obstáculos à gestão de águas no Brasil**. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2004. Notas de aula.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**; plano da existência. 9.ed.. São Paulo: Saraiva, 1999.

POMPEU, Cid Tomaik. Águas doces do direito brasileiro. In: **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 1999.

ROCHA, Gilberto de Miranda; SILVA, Michelle Sena. **A Experiência Local da Gestão da Água na Cidade de Tucuruí**. Disponível em: www.unicamp.br/nepo/principalmrs/anpas/rocha.pdf. Acesso em: 26 Jan. 2004.

RIO, Gisela A. Pires do; MOURA, Vinícios Pinto. **Dimensões territoriais de regulação dos recursos hídricos no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, s/d, 20 p.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil; é hora da relevância. **Educação Brasileira**. Brasília, 1982.

SILVA, José Afonso da. O município na nova Constituição. In: **A nova ordem constitucional**; aspectos polêmicos [vários autores]. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

_____. **Direito Constitucional**. 20.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

TUCCI, Carlos E. (org.) *et al.*. **Hidrologia: ciência e aplicação**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ABRH & EDUSP, 1993.