

A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA AMBIENTAL

Eugênio M. Cánepa*

Uma das características emergentes nas sociedades industriais modernas é a da gestão econômica do meio ambiente. Em igual medida, torna-se imprescindível incorporar ao modelo de desenvolvimento o caráter público dos recursos naturais, fato que não se consolida via mercado, mas através do processo político. Este fenômeno de "publicização", em especial do ar e da água, em certos países, chega mesmo a consubstanciar-se em propriedade estatal explícita. No caso da gestão dos recursos hídricos, os comitês e agências de bacias hidrográficas constituem alternativa capaz de compatibilizar crescimento econômico e manutenção da qualidade das águas, assim como a repartição dos custos de proteção.

* Economista da Fundação de Ciência e Tecnologia (CIEN-TEC), membro dos Comitês Sinos e Gravataí e do CONRHIRGS, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

O MEIO AMBIENTE É UM BEM ECONÔMICO

A primeira e fundamental afirmação que temos que examinar é a de que *o meio ambiente*, em nossa sociedade industrial moderna, *é um bem econômico*. Como esta assertiva, por motivos que ficarão claros mais adiante, é nova mesmo no campo da ciência econômica e, talvez, surpreendente para a maioria das pessoas, convém proceder a uma análise detalhada.

O meio ambiente, o entorno do homem (ar, água, solos), tem desde o início da história humana, várias características úteis para a sociedade: constitui a base física para suas atividades, proporciona serviços diretos ao homem (as chamadas amenidades ambientais: paisagens etc.) e, finalmente, constitui a fossa onde os resíduos das atividades humanas são reciclados (por exemplo: biodegradação dos dejetos humanos).

Desde os seus primeiros estudos até os seus mais complexos modelos, o economista estava acostumado, até recentemente, a trabalhar com a idéia de um “fluxo circular de riqueza”, uma espécie de movimento perpétuo, constituído de produção e consumo, abstraindo o meio ambiente. A produção “cria valores” e o consumo os destrói, repetindo-se o ciclo continuamente. O que as coisas materiais são antes da produção e depois do consumo, tudo isso só interessa aos economistas colateralmente. É claro que um físico, um biólogo ou um engenheiro, ao olharem para o processo, quer num país, quer no planeta, a partir dos bens estabelecidos Princípios de Conservação da Matéria e da Energia, percebem que o ciclo Produção-Consumo é uma parte, apenas, de um ciclo bem mais amplo: a produção é uma transformação que retira e transforma provisoriamente materiais da natureza, materiais esses que a ela retornam após o consumo, decompõem-se e se reintegram ao circuito; o mesmo ocorre com a energia, a qual, entretanto, retorna à natureza sob forma irremediavelmente degradada.

Mas quererá tudo isto dizer que o economista estava errado ao limitar-se a uma parte apenas do circuito global, abstraído do resto? A resposta, infelizmente, não é nem simples nem direta.

Consideremos, primeiramente, o que se convencionou chamar a *economia do cow-boy*. Esta economia tem três características: 1) baixa densidade demográfica (baixo quociente população/área); 2) baixa produtividade (baixo quociente produção/população)¹; 3) tecnologia simples. Esta economia, que é um caso extremo, mítico, tem um entorno natural de dimensões muito grandes em relação ao subsistema econômico, constituindo-se em reservatório de matérias-primas, fontes de amenidades ambientais e fossa de detritos praticamente inesgotáveis: a natureza “recicla” automática e eficientemente o que está fora do circuito econômico. O meio ambiente é, portanto, um bem-livre (não escasso) e, por definição, está fora das preocupações do economista, cujo foco de atenção concentra-se, justamente, naquilo que é escasso. Numa economia deste tipo, realmente, o modelo produção-consumo, abstração feita do resto, parece adequado.

Historicamente, esta parece ter sido a situação da humanidade, até os primórdios da Revolução Industrial. É claro que a partir desta, primeiramente sob a égide do Capitalismo, na maior parte do planeta e, posteriormente, sob o Socialismo, em parte remanescente, as coisas se modificam e o modelo não pode ser mantido em termos tão crus. Os quocientes 1 e 2 começaram a crescer exponencialmente. Mas o item 3 - a tecnologia - também o faz e parece contrabalançar, com sobras, quaisquer fenômenos negativos emergentes.

Assim sendo, até recentemente, o modelo é mantido pela maioria dos economistas, ao preço de um ato de fé na tecnologia redentora. Dados os êxitos desta no século XIX e na primeira metade do século XX, parecia um preço bastante baixo a pagar. Mas, à medida que nos encaminhamos para o fim do século XX, fica cada vez mais difícil renovar o ato de fé. Celeremente, mas talvez de modo não tão competente como deveríamos, começamos a tomar consciência do que significa um crescimento exponencial de 100 anos nas variáveis demo-

¹ E, por conseguinte, baixa Produção/Área, como mostra a seguinte identidade:

$$\frac{\text{População}}{\text{Área}} \times \frac{\text{Produção}}{\text{População}} = \frac{\text{Produção}}{\text{Área}}$$

gráficas e econômicas. As Conferências das Nações Unidas em Estocolmo (1972) e Rio de Janeiro (1992) estão aí para mostrar que, atualmente, a situação é bastante grave.

Deixando de lado a questão dos recursos naturais e atendendo-nos apenas à poluição, podemos ver que:

a) Em primeiro lugar, temos o caso dos poluentes de *fluxo*: resíduos que, via biodegradação ou via dispersão (na água e/ou atmosfera), são reciclados pela natureza, mas cuja taxa de *entrada* (emissão) é tão grande em relação à sua taxa de *saída* (assimilação) que a capacidade regenerativa do meio ambiente está seriamente ameaçada. É o caso, por exemplo dos esgotos cloacais jogados num rio por uma grande população ribeirinha. Grosseiramente falando, este fenômeno está relacionado com os itens 1) e 2) antes assinalados (quociente população/área e quociente produção/população).

b) Em segundo lugar, temos o caso, bem mais grave, dos poluentes de *estoque*: resíduos para os quais a capacidade regenerativa é, para todos os efeitos práticos, nula, gerando acumulações deletérias, em geral ao nível dos próprios organismos vivos, inclusive humanos. É o caso, por exemplo, do mercúrio e do cádmio. Ainda grosseiramente falando, este fenômeno está relacionado com os itens 2 e 3 antes assinalados (quociente produção/população e tecnologia)².

À medida que se acentuam tais fenômenos, certos economistas enfatizam um novo modelo: estamos nos afastando celeremente da *economia do cow-boy* e ingressando no que poderia ser chamada *economia da espaçonave*, uma economia na qual, como se sabe, o entorno do sistema *não* é um reservatório ilimitado de matérias-primas e amenidades ambientais, nem uma fossa na qual se possam despejar os detritos a custo zero.

Esta é uma imagem que adquirirá importância crescente nas próximas décadas uma vez que, mesmo admitindo-se uma revolução em escala planetária nos modos de conceber e executar a produção e o consumo, a verdade é que o atual modelo de crescimento exponencial deverá manter-se por muito tempo. Assim sendo, torna-se imprescindível a gestão econômica do meio ambiente. E, para tanto, é necessário compreen-

² Na medida, em que esta tecnologia introduz sem cessar subsistemas, aparentemente eficientes, cujas repercussões globais são absolutamente desconhecidas. A fé de que, no final, "tudo vai dar certo" só pode estar baseada num otimismo Panglossiano.

³ A questão da economia do *cow-boy* x economia da *espaçonave* é tratada num artigo clássico da economia ambiental: BOULDING, K. E.: "The economics of the coming spaceship earth." In: JARRETT, J. (ed.) *Environmental quality in a growing economy*. Baltimore : RIF, 1966.

der que os problemas de degradação ambiental não resultam, em si mesmos, da utilização dos recursos naturais e da emissão de resíduos pelas atividades humanas, pois esta utilização e emissão sempre ocorreram. Os problemas, isto sim, resultam de seu volume em relação à capacidade de sustentação e assimilação dos meios de suporte e receptores: o meio ambiente tornou-se escasso, e precisa ser "economizado".³

O leitor atento terá percebido que, ao falarmos de recursos ambientais crescentemente escassos, referimo-nos à terra, às águas e ao ar. Ora, dirá o leitor, a terra é reconhecida como fator da produção (e, por conseguinte, escasso) desde os primórdios da teoria econômica. É verdade. Mas, é preciso lembrar que tal reconhecimento limitava-se às propriedades relativas à fertilidade dos solos. No que tange, principalmente, à função de fossa de resíduos, até pouco tempo atrás, a terra era considerada como bem livre.

O MEIO AMBIENTE É UM BEM PÚBLICO

Se o meio ambiente preservado e/ou recuperado é um bem econômico, pode-se perguntar por que é que temos tão pouco desse bem em nossa sociedade, diante de uma grita e mobilização gerais em relação à degradação ambiental. Será porque a nossa sociedade é tão pobre e subdesenvolvida? Parece que isso não explica tudo, pois sociedades economicamente desenvolvidas também têm sérios problemas ambientais. Será porque a mobilização que se nota é mais aparente que real? Também parece que isto não explica tudo. A nossa resposta procurará centrar-se no fato de que *o meio ambiente* - especialmente o ar e as águas - *é um bem público*, por oposição aos chamados bens privados.

Para proceder a esta explicação, vamos começar por um caso concreto que ilustrará o conceito de bem privado. Como todos sabemos, o videocassete é uma inovação que, na nossa sociedade, à semelhança de outras, vem desbancando progressivamente o cinema. Sem indagarmos sobre as razões

desse fenômeno, o que cabe reconhecer, sob o ponto de vista econômico, é que, na medida em que as pessoas quiserem menos sessões cinematográficas e mais videocassetes, e pagarem por isso, salas de cinemas encolherão/desaparecerão, vídeo locadoras surgirão etc., e toda uma série de recursos econômicos se deslocarão de uma atividade para outra. O mercado reage à mudança de preferência dos consumidores. Estamos em presença de um bem privado, proporcionado pelo mercado, via princípio de exclusão: quem paga por um bem é capaz de fazer com que seja produzido e pode comprá-lo e consumi-lo individualmente; quem não paga é excluído, e se muitos (todos) não pagam, o bem tem sua produção diminuída (desaparece). O mercado é uma das grandes invenções sociais na história da humanidade e, numa economia moderna, grande parte dos bens que os consumidores desejam pode ser viabilizada por mercados competitivos.

Entretanto, nem todos os bens podem surgir via mercado. Consideremos o caso de uma grande empresa industrial na área de uma aglomeração urbana e cujas emissões de dióxido de enxofre e particulados sejam excessivas em relação à capacidade de dispersão da atmosfera da região, fazendo com que a concentração desses materiais na calota de ar da região atinjam níveis nocivos ao bem-estar ou, mesmo, à saúde da população local. Aqui estamos na situação em que o ar se tornou escasso relativamente a todos os seus usos e o bem “ar puro” precisa ser “comprado”. Mas, mesmo que a população esteja disposta a pagar por isto, o ar puro não surgirá por intermédio do mercado. Uma empresa que instalasse equipamentos de dessulfuração e precipitadores eletrostáticos na chaminé da empresa industrial e tentasse vender ar puro não sobreviveria, pois uma vez produzido esse ar puro, os que não pagassem por ele não poderiam ser excluídos do benefício. Conseqüentemente, de forma voluntária ninguém pagaria e a bem intencionada firma produtora de ar puro logo cerraria as suas portas. É que estamos diante de um bem público, onde é impossível aplicar o princípio de exclusão: quem não paga também pode consumir do bem produzido. E, assim, o mercado será incapaz de fazer surgir esse bem na região, mesmo que desejado por todos e, em grau variável, todos estejam dispostos a pagar por ele.

Frente a isso, que fazer? Uma possibilidade é o Estado, enquanto expressão da sociedade organizada, impor à empresa industrial poluidora a instalação dos equipamentos de abatemento da poluição. A empresa deve “internalizar” os custos de controle das emissões, acrescentando-os aos demais custos que ela já tem (matérias-primas, mão-de-obra, capital) e tentar repassá-los aos consumidores dos seus produtos, os quais, assim, teriam que pagar um preço mais “realista” (preço que incluiria não só os custos privados da empresa, mas também os gastos de controle dos custos sociais ambientais que seriam gerados pela empresa). Este esquema nada mais é do que uma aplicação direta do princípio poluidor-pagador.

Mas, há uma possibilidade algo mais complexa, e bastante freqüente na prática, que precisa ser considerada. Suponhamos que a empresa industrial poluidora: a) exporte grande parte de sua produção para fora da região em que está instalada, atuando em mercados competitivos, onde o preço é dado, e b) seja, ao nível da localidade onde está sediada, responsável direta e indiretamente por grande parte da renda, empregos e arrecadação. Neste caso, é claro, a aplicação estrita do princípio poluidor-pagador é altamente problemática. Uma vez que a empresa não pode repassar os custos de controle aos consumidores (quase todos fora da região), dado o caráter competitivo dos mercados em que atua, poderá fechar suas portas ou realocar-se. Esta solução radical não seria, evidentemente, de interesse para a comunidade, pois se, de um lado, restauraria a qualidade do ar na região, isto seria obtido, de outro lado, à custa de todos os bens e serviços propiciados direta e indiretamente pela renda gerada pela empresa. Seria como “jogar fora o bebê junto com a água suja do banho”. Temos, aqui, a situação verdadeiramente realista em que o meio ambiente preservado/recuperado concorre com outros bens e serviços. Trata-se, como sabemos, da realidade essencial da economia: não podemos ter tudo de todas as coisas, “não há lanche grátis”. A solução é sempre uma solução de compromisso: no orçamento da sociedade, como da família, procura-se obter de tudo um pouco. Assim, o que provavelmente acontecerá é que a comunidade local, através de algum tipo de subsídio, de forma ao menos parcial, procurará manter

esse empreendimento na região e, através do sacrifício de uma fração de sua renda, comprará o “ar puro” de que necessita.

Seja qual for a solução adotada (princípio poluidor-pagador, subsídio ou combinação de ambas), uma coisa todas as soluções têm em comum: há uma ação do Estado que, por seu caráter coercitivo, faz com que todos os afetados participem dos custos e benefícios inerentes ao bem público produzido e que, por isso mesmo, exige que tal ação seja negociada em nível político, através dos representantes eleitos.⁴

⁴ Alguns autores englobam as soluções dadas às duas situações como aplicações do “princípio poluidor-pagador”. Outros, entretanto, preferem reservar esta expressão para a solução da primeira situação; a segunda, então, seria aplicação do “princípio beneficiário-pagador”. Sob nosso ponto de vista, esta última nomenclatura parece a mais correta.

E, aqui, temos a principal característica dos bens públicos: eles surgem não via mercado, mas através do processo político. Conseqüentemente, é fácil compreender porque uma adequada combinação de bens públicos à disposição de uma comunidade somente surgirá com o desenvolvimento do processo e da representação política.

AS CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DA MODERNA INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO AMBIENTAL

Nas sociedades modernas - até recentemente, em muitas, e até hoje, em algumas - tendem a prevalecer os chamados direitos comuns sobre o ar, as águas e o meio ambiente em geral: o meio ambiente é um bem de desfrute comum, “é de todos”. No caso das águas, tanto as superficiais quanto as subterrâneas, os direitos comuns sobre os rios, especialmente nos trechos navegáveis, mesclam-se aos direitos de propriedade privada nas nascentes, trechos fluentes e águas subterrâneas existentes em propriedades rurais.

Em eras anteriores à Revolução Industrial, e mesmo nos primórdios desta, tal esquema é plenamente funcional. De fato, como vimos anteriormente, temos um tipo de sistema econômico - cujo caso limite é a “economia do *cow-boy*”, em que o meio ambiente é um bem livre. Assim sendo, há ar,

águas etc. para todas as necessidades, e os direitos comuns e alguns de propriedade privada podem prevalecer sem grandes conflitos.

Entretanto, à medida que ingressamos na era moderna e o processo se alastra planetariamente, vamos tendendo gradativamente para o outro pólo, o outro caso limite - o da espaçonave Terra - e o ar e as águas, em especial, vão se tornando escassos relativamente às necessidades globais. Já vimos o caso do ar na seção anterior. Com as águas dá-se fenômeno análogo. Em primeiro lugar, à medida que se intensifica o processo de desenvolvimento, ao nível urbano, o lançamento de esgotos não tratados das grandes cidades, os lixões a céu aberto em banhados ribeirinhos e o lançamento de efluentes por grandes indústrias, feitos a montante num rio, comprometem as utilizações à jusante, sem falar nos prejuízos à pesca - quer profissional, quer esportiva - e às atividades recreativas - principalmente as de contato. Em segundo lugar, as atividades agrícolas intensificadas também contribuem para a degradação dos rios: poluição resultante da utilização de fertilizantes e agrotóxicos; modificação do regime dos rios, devido ao desmatamento, erosão e assoreamento, bem como à drenagem de banhados.

Diante dessas complexidades crescentes, os Estados modernos vêm-se na ineludível situação de ter de enfrentar as disfunções inerentes aos direitos comuns sobre o ar e aos direitos comuns e privados sobre trechos de rios e águas subterrâneas. As primeiras tentativas se fazem julgando em tribunais, caso por caso, os conflitos emergentes, dentro dos corpos de leis existentes. A seguir, forma-se jurisprudência tentando sistematizar em doutrinas - a dos direitos ripários ou ribeirinhos, a dos direitos de apropriação etc. - a experiência e os conhecimentos adquiridos. Surgem também os Códigos de Águas, Florestais e de Pesca. Chega-se, finalmente, à fixação de padrões de emissão de efluentes, tudo na tentativa de pôr um freio ao processo inexorável de degradação ambiental inerente ao desenvolvimento econômico.

A longo prazo, o somatório de todos estes esforços parciais deu resultados globais muito aquém dos esperados. Como conseqüência disso, no mundo desenvolvido, a partir

da década de 60, começam a surgir leis bem abrangentes sobre os grandes corpos receptores - ar, água - estabelecendo concretamente, na prática, uma propriedade estatal sobre o meio ambiente, permitindo ao Estado uma gestão global em nome da sociedade. Como exemplos, podem ser citadas as Leis do Ar e das Águas dos Estados Unidos (1968 e 1972), a Lei das Águas da França (1964 e 1991), a Lei dos Resíduos Sólidos Industriais da França (1975) e Lei das Águas da Espanha (1985). Convém abordar rapidamente algumas características fundamentais da intervenção estatal no domínio ambiental e que são comuns às leis mais abrangentes aludidas anteriormente.

Em primeiro lugar, temos um ponto que já foi abordado: de forma explícita ou implícita, estabelece-se a propriedade estatal do ar e das águas, dando efetivos poderes ao Estado enquanto expressão da sociedade organizada para intervir ativamente na modificação do comportamento dos agentes econômicos, com vista a uma melhoria gradual, mas efetiva, da qualidade ambiental.

Em segundo lugar, há destaque para o papel fundamental que o Estado deve ter no monitoramento das fontes poluidoras e na qualidade ambiental dos corpos receptores, bem como a obrigatoriedade, por parte do Estado, em dar publicidade adequada da situação ambiental aos cidadãos.

Em terceiro lugar, as leis estabelecem, explicitamente ou implicitamente, através de adequados mecanismos de delegação, padrões de qualidade ambiental desejáveis a serem atingidos pela sociedade em prazos previstos.

Em quarto lugar, tais leis abrangentes tendem a deixar a cargo do Poder Executivo o desenho e implementação de instrumentos administrativos que induzam os agentes econômicos a modificar os seus comportamentos e permitam atingir os objetivos de qualidade acordados ao menor custo para a sociedade. Entenda-se, aqui, "menor custo" como menor sacrifício de outros bens e serviços desejados pela sociedade. Estamos aqui, diante do que veio a ser chamado, mais recentemente, de incorporação dos princípios de custo-efetividade no domínio da intervenção estatal quanto à questão ambien-

tal. Assim temos, por exemplo, o sistema francês de gerenciamento de recursos hídricos (1964): as comunas e departamentos fixam objetivos de qualidade, as agências de bacia fazem os estudos técnicos e econômicos para se atingir tais objetivos a custos razoáveis e propõem tarifas para o uso da água, os comitês de bacia aprovam os planos e as tarifas e, finalmente, as agências de bacia cobram as tarifas e canalizam os recursos para que se façam as obras e empreendimentos planejados no sentido da consecução dos objetivos de qualidade; por trás de tudo isto, o Estado, através principalmente do Ministério do Meio Ambiente, monitora todo o esquema e vigia e avalia o cumprimento dos objetivos.

No Brasil, ainda não temos leis abrangentes desse tipo. Mas, ao menos no caso da água, já demos um grande passo para chegar lá, uma vez que a propriedade estatal dos recursos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos, está estabelecida constitucionalmente, através dos art. 20, III e 26, I da Constituição Federal de 1988. Além disso, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989, através do seu art. 171, estabelece, para o caso dos recursos hídricos, o princípio da gestão por bacia hidrográfica, a cobrança pelo uso da água e a reversão dos recursos financeiros arrecadados por essa cobrança em proveito da respectiva bacia. Temos, pois, os postulados necessários ao estabelecimento de um moderno sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, sendo necessário, entretanto, para se chegar a isso, que elaborem e votemos as leis que devem regulamentar tais dispositivos constitucionais.

Como mostra a experiência dos países desenvolvidos nos últimos 70 a 90 anos, isto não é um processo fácil, exigindo toda uma adaptação cultural a uma nova realidade que implica, necessariamente, cidadãos exigindo, através do processo político, que o bem público “meio ambiente adequado” seja provido à sociedade. É claro que este bem público deverá ser obtido em conjunto com certa dose de outros bens públicos, também negociados politicamente, a partir de um orçamento limitado (o nível de impostos da comunidade). Quer queira, quer não, a sociedade é forçada a fazer escolhas, e essas escolhas serão tão mais legítimas (senão corretas), quanto mais conscientes e bem representados forem seus cidadãos.

A IMPORTÂNCIA DOS COMITÊS DA BACIA HIDROGRÁFICA

Durante toda a década de 80 tem-se assistido no Brasil - tanto em nível federal (rios interestaduais e de fronteiras) como em níveis estaduais (rios interiores e águas subterrâneas) - a uma certa proliferação dos chamados "comitês de bacias hidrográficas", como tentativas de ampliar a participação comunitária na gestão dos recursos hídricos. Algumas destas tentativas são instituídas diretamente pelo Estado; outras, são expressão pura da mobilização comunitária; umas poucas têm caráter misto. Todas, entretanto possuem um traço comum: embora tentem, explícita ou implicitamente, espelhar-se em experiências internacionais (principalmente, francesa) e visem ao gerenciamento dos recursos hídricos, não ultrapassam, no atual marco legal, o estágio de associação voluntária de entidades públicas e privadas que se reúnem para empreender algumas ações consensuais tendentes a diminuir o ritmo de degradação dos nossos recursos hídricos.

⁵ Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa da Bacia do rio dos Sinos, instituído pelo Decreto nº 32.774, de 27.03.88 e vinculado à Comissão Consultiva do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CONRHIRGS). Comitê de Gerenciamento de Bacia do rio Gravataí, instituído pelo Decreto nº 33.125, de 15.02.89, também vinculado ao CONRHIRGS.

A Comissão Consultiva do CONRHIRGS, reativada em 1989, reúne mais de 20 entidades públicas e privadas ligadas aos recursos hídricos e produziu dois importantes documentos relativamente à problemática dos recursos hídricos no RS:

- Gerenciamento dos Recursos Hídricos no RS: Análise Crítica e Recomendações para o seu aperfeiçoamento (out./89).

- Proposta de um Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos para o Estado do Rio Grande do Sul (dez./90).

Claro está que alguns comitês - especialmente os que resultam de uma mobilização comunitária e contam com certa cobertura estatal (como é o caso dos Comitês Sinos e Gravataí)⁵ - têm acumulado preciosa experiência e obtido resultados surpreendentes, dadas as suas limitações legais e de recursos. Porém, é claro também, que gerenciamento de recursos hídricos eles não fazem, uma vez que lhes falta a condição essencial para tal: o poder de Estado. Os elementos da teoria dos bens públicos, acima esboçados, ajudar-nos-ão a esclarecer esta questão.

De fato, é ao nível de cada bacia hidrográfica que se dá a quase totalidade dos usos múltiplos dos recursos hídricos. Como vimos anteriormente, tais usos são concorrentes, uma vez que, nas sociedades modernas, os recursos hídricos tornaram-se escassos. Além do mais, é também ao nível da bacia hidrográfica que as águas adquirem o caráter de bem público, uma vez que é aí que se dá a quase totalidade das externalidades entre os agentes econômicos (custo de degradação, a montante, que se não devidamente internalizados, são transfe-

ridos aos agentes à jusante). Diante disso, é preciso que se tenha uma estrutura de representação regional apropriada capaz de transacionar e compatibilizar: 1) objetivos de desenvolvimento regional x objetivos de proteção dos recursos hídricos, isto é, melhoria da qualidade das águas ao mesmo tempo em que se viabiliza o crescimento econômico; 2) repartição dos custos de proteção dos recursos hídricos com base no princípio poluidor-pagador, no princípio beneficiário-pagador, ou combinação de ambos. Essa estrutura de representação - justamente o "comitê de bacia" - deverá, evidentemente, ter um recorte supramunicipal e congregar os diversos agentes que estão relacionados aos recursos hídricos, de tal modo que suas decisões sejam legitimamente vinculantes, ou seja, materializem programas de intervenção que expressem, de forma negociada, os objetivos colimados e a repartição dos custos acordados.

Para finalizar, duas observações se fazem necessárias relativamente aos comitês e sua atuação. A primeira diz respeito à questão da elaboração das pautas decisórias e sua posterior execução. Como o leitor já terá percebido, a transação de objetivos e custos entre os diversos participantes de um comitê de bacia é uma questão de extrema complexidade. Diante disso, a cada comitê (ou conjunto adequado deles) deve estar acoplada o que se convencionou chamar "agência de bacia", uma entidade governamental capacitada a dar suporte, em termos de alternativas técnicas e econômicas factíveis, às decisões do(s) comitê(s), bem como encarregar-se da implementação de tais decisões. O competente funcionamento de tal agência é condição absolutamente necessária para o êxito de um comitê de bacia, que pode passar, assim, a ser um legítimo "parlamento das águas", devidamente municiado para a tomada de decisões.

A segunda observação final diz respeito à questão da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. De fato, a repartição dos custos de proteção das águas de uma bacia hidrográfica envolve algum tipo de contribuição financeira por parte dos diversos usuários da água. Do ponto de vista puramente alocativo, o preço de recursos hídricos deveria refletir sua utilidade/produzitividade nos diversos usos e ser suficientemente

⁶ Sob nosso ponto de vista, todos estes aspectos dos comitês - poder de Estado, cobrança pelo uso da água e suporte por agência governamental - foram devidamente equacionados e resolvidos pelo anteprojeto de lei que regulamenta o artigo 171 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (Sistema Estadual de Recursos Hídricos e Princípios de Gestão).

elevado para que o somatório das quantidades demandadas a esse preço fosse compatível com a oferta disponível e a qualidade desejada.⁶ Assim, por exemplo, o preço pago por uma empresa industrial ou uma prefeitura para verter seus efluentes ou esgotos cloacais em um curso d'água deveria ser elevado o suficiente para induzir os agentes a instalar equipamentos ou modificar o processo de produção (ou qualquer outra medida antipoluição), de tal maneira que a carga poluidora vertida se reduzisse a níveis aceitáveis em termos dos padrões de qualidade fixados pela sociedade para o curso d'água. Entretanto, como há outros objetivos e condicionantes de política econômica em jogo (equidade, factibilidade política, operacionalidade etc.) quase nunca o preço de recursos hídricos tem esse caráter puramente econômico e incitativo (o qual corporificaria uma verdadeira renda de escassez, do tipo que raciona a terra entre usos alternativos). De modo geral, via estudos feitos pela agência e votação realizada no comitê, o preço do recurso hídrico tem preferencialmente um caráter financeiro - uma espécie de "taxa de condomínio" - suficiente para financiar as obras e demais intervenções tendentes a atingir os objetivos da qualidade colimados. Seja como for, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é também uma condição absolutamente essencial para o êxito de uma estrutura de gestão das águas corporificada em comitês de bacias.