

Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios*

CARLOS JOSÉ SALDANHA MACHADO**

INTRODUÇÃO

As preocupações suscitadas com a realidade dos recursos hídricos, isto é, as águas destinadas a usos, têm induzido, em todo o mundo, a uma série de medidas governamentais e sociais, objetivando viabilizar a continuidade das diversas atividades públicas e privadas que têm como foco as águas doces, em particular, aquelas que incidem diretamente sobre a qualidade de vida da população (MACHADO, 2001). Além disso, diagnósticos sobre o modo de apropriação e os tipos de relações mantidas pelos atores da dinâmica territorial com os recursos naturais conduziram, sobretudo ao longo das últimas quatro décadas, a um processo de revisão das atribuições do Estado,¹ do papel dos usuários e do próprio uso da água. As idéias de descentralização e de participação adquiriram, então, um novo sentido na arena político-administrativa brasileira, transformando-se em importantes questões para os governos que têm sustentado o ponto de vista hegemônico sobre a modernização do Estado. Os processos de mudanças institucionais e sociais introduzidos através de políticas governamentais ocorrem, contudo, de forma extremamente variada, e embora reflitam preocupações globais com forte penetração nas sociedades, são localmente apropriados e recriados com nuances infindáveis (cf. MACHADO, 2002).

* Este projeto apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa "Subsídios para a gestão integrada do saneamento ambiental em bacias hidrográficas costeiras" financiado pelo Fundo Setorial de Recursos Hídricos/CNPq (2002-2004).

** Doutor em Antropologia pela Sorbonne. Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Departamento de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Representante do Fórum de Reitores das Universidades do Estado do Rio de Janeiro no Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro e Presidente da Câmara Técnica de Sistema de Gestão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro. Tel(0xx21)2587-7580. Correio eletrônico: cjsmac@uerj.br. Este projeto apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa "Subsídios para a gestão integrada do saneamento ambiental em bacias hidrográficas costeiras" financiado pelo Fundo Setorial de Recursos Hídricos/CNPq (2002-2004). Home page: <http://www.eng.uerj.br/pos/csaldanha.htm>.

Recebido em 25/08/2002 e aceito em 18/05/2003.

O presente artigo tem por objetivo discutir a relação entre a gestão de recursos hídricos e o exercício da cidadania no Brasil. Para a descrição e a análise dessa relação será apresentado, inicialmente, um quadro descritivo da distribuição da água doce no mundo e no Brasil; em seguida, será feita uma descrição sucinta das características da gestão da água no Brasil, antes e depois de 1997, quando o governo federal instituiu, por intermédio da Lei 9.433, a Política Nacional de Recursos Hídricos; na terceira parte, serão formulados e defendidos argumentos em prol de uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica, através de Comitês de Bacias Hidrográficas; finalmente, serão apresentados e discutidos, na quarta e última parte, algumas dificuldades e limites para a implantação e consolidação de uma política descentralizada, participativa e sustentável de recursos hídricos, bem como alguns mecanismos para que aquelas dificuldades e limites sejam superados, ou ao menos minimizados.

DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA E ANTROPIZAÇÃO DA ÁGUA DOCE

Segundo dados quantitativos, produzidos por hidrólogos, 97,5% da água disponível na Terra são salgadas e 2,493% estão concentrados em geleiras ou regiões subterrâneas de difícil acesso; sobram, portanto, apenas 0,007% de água doce para o uso humano, disponível em rios, lagos e na atmosfera (SHIKLOMANOV, 1998). Com o crescimento acelerado da população e o desenvolvimento industrial e tecnológico, essas poucas fontes disponíveis de água doce estão comprometidas ou correndo risco. A poluição dos mananciais, o desmatamento, o assoreamento dos rios, o uso inadequado de irrigação e a impermeabilização do solo, entre tantas outras ações do homem moderno, são responsáveis pela morte e contaminação da água. Atualmente, mais de 1,3 bilhão de pessoas carecem de água doce no mundo, e o consumo humano de água duplica a cada 25 anos, aproximadamente. Com base nesse cenário, a água doce adquire uma escassez progressiva e um valor cada vez maior, tornando-se um bem econômico propriamente dito.

Em que pese a situação privilegiada do Brasil, país que detém cerca de 12% daqueles 0,007% de toda a água doce disponível no planeta destinada ao consumo humano, irrigação e atividades industriais, graves problemas o afligem, relacionados à distribuição irregular dos recursos hídricos e o desperdício presente em todos os níveis da sociedade (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2002). Setenta por cento da água brasileira estão na região Norte, onde está situada a bacia amazônica e vivem apenas 7% da população; a região Sudeste, que tem a maior concentração populacional (42,63% do total brasileiro), dispõe de apenas 6% dos recursos hídricos, e a região Nordeste, que abriga 28,91% da população dispõe apenas de 3,3%. Portanto, apenas 30% dos recursos hídricos brasileiros estão disponíveis para 93% da população. Em média, entre 40% e 60% da água tratada são perdidos no percurso entre a captação e os domicílios, em função de tubulações antigas, vazamentos, desvios clandestinos e tecnologias obsoletas. Além disso, a água doce no Brasil está também ameaçada pelo

crescimento da população e da ocupação desordenada do solo, do desenvolvimento industrial e tecnológico, que vêm acompanhados de poluição, erosão, desertificação e contaminação do lençol freático. Segundo o Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos últimos cinquenta anos do século passado, a população brasileira mais que triplicou, passando de 54 milhões para 170 milhões de pessoas.

Como resultado das desigualdades sociais e regionais, da pressão antrópica e da expansão das atividades industriais, rios, riachos, canais e lagoas foram assoreados, aterrados e desviados abusivamente, e até mesmo canalizados; suas margens foram ocupadas, as matas ciliares e áreas de acumulação suprimidas. Imensas quantidades de lixo acumulam-se no seu interior e nas encostas desmatadas, sujeitas à erosão. Regiões no passado alagadiças, com pântanos, mangues, brejos ou várzeas foram, primeiro, aterradas e, depois, impermeabilizadas e edificadas.

Diante dessa realidade, consolidou-se, então, no Brasil um amplo conceito de saneamento ambiental, que envolve, além do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, drenagem, resíduos sólidos (plásticos, vidros, borrachas, metais, tecidos, isopor, madeira, piche) e controle de vetores (FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE, 1999). Isso porque o abastecimento de água está fortemente ligado ao conceito de limpeza. Portanto, uma política de água envolve necessariamente, políticas de saneamento e de meio ambiente. Mas a política das águas no Brasil nunca privilegiou o saneamento. Por mais de 60 anos, essa política foi fortemente dominada pela supremacia da geração de energia, preocupação expressa até mesmo na denominação do órgão nacional dedicado a disciplinar o uso da água: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE. É natural que tenha sido assim; a necessidade de geração de energia elétrica para impulsionar o desenvolvimento e a industrialização, e até mesmo para permitir a implantação de sistemas de abastecimento de água mais complexos, com uso de bombeamento por meio de motores elétricos, determinou a prioridade para o uso energético da água.

O MARCO LEGAL DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS

Durante os anos 90 do século passado, face à dramática realidade e situações nas quais a água está inserida, o governo brasileiro, diante dos alertas sobre a iminente crise de disponibilidade de água, em especial após a realização da Eco 92 no Rio de Janeiro e do preceituado no artigo 21 da Constituição Federal de 1988, equacionou medidas com o objetivo de minorar os problemas já existentes, num país onde ainda convivem a cultura da abundância e da finitude do recurso água. Em dezembro de 1996, após uma longa tramitação e de dois substitutivos, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei Nacional de Recursos Hídricos, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em 8 de janeiro de 1997, o Presidente da República sancionou a Lei nº 9.433, dotando o Brasil dos instrumentos legais e institucionais necessários ao

ordenamento das questões referentes à disponibilidade e ao uso sustentável de suas águas.

Os principais instrumentos dessa Política são: os Planos de Recursos Hídricos, elaborados por bacia hidrográfica e por Estado; o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga de direito de uso; e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Como a implementação de tais instrumentos é de caráter executivo, foi criada, através da Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000, a Agência Nacional de Águas (ANA), o órgão gestor dos recursos hídricos de domínio da União. Trata-se de uma agência gestora de um recurso natural e não uma agência reguladora da prestação de serviços públicos, o que a diferencia fundamentalmente das agências já instaladas para os setores de eletricidade e de telefonia.

No âmbito dos estados-membros da federação, as constituições promulgadas em 1989 refletiram a mesma sensibilidade presente na Constituição Federal em relação aos recursos hídricos, incluindo entre seus preceitos artigos e até capítulos direta ou indiretamente ligados à problemática da água, a seus usos e prioridades e a sua participação nos recursos naturais e no meio ambiente. Em geral, as normas estaduais, de acordo com suas próprias Constituições, têm por objetivo assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e futuros.

Alguns estados adiantaram-se à regulamentação federal e instituíram os seus primeiros planos estaduais de recursos hídricos. Para citar dois exemplos, São Paulo e Ceará, por intermédio da promulgação, respectivamente, das Leis Estaduais nº 7.663/91 e nº 11.996/92, institucionalizaram o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo e o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará. Outros estados, por razões diversas mas, sobretudo, de ordem político-partidária, só começaram a regulamentar dispositivos constitucionais mais recentemente. É o caso particular do estado do Rio de Janeiro. Após transcorridos três anos da publicação da lei nº 3.239/99, foi de pouquíssimo relevo o avanço institucional desse estado na regulamentação da lei. Em relação à institucionalização, por exemplo, de Comitês de Bacias Hidrográficas, o estado fluminense caminha para a formação de seus dois primeiros Comitês, enquanto o Rio Grande do Sul (Lei nº 10.350/94) já conta com treze e Minas Gerais (Lei nº 11.504/94) com nove.

Uma medida do quanto ainda é necessário avançar para que essa nova institucionalidade se consolide como espaço de exercício da cidadania no Estado do Rio de Janeiro é dada pelo baixo índice de participação dos diversos segmentos que integram o Conselho Estadual de Recursos Hídricos em suas reuniões ordinárias, sobretudo do Poder Público Municipal. O Conselho, que tem se reunido ordinariamente quatro vezes por ano, vem deliberando sem respeitar o quórum mínimo para início das reuniões, que é regimentalmente estabelecido em dois terços de seus membros, isto é, vinte e dois dos trinta e quatro Conselheiros. Alternadamente, o conselho tem conseguido se reunir só com treze e dezessete Conselheiros. Foi com esse quórum

legalmente questionável que se aprovou a criação dos dois primeiros Comitês de Bacias Hidrográficas do Estado. O primeiro deles – o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Guandú, que é uma bacia de transposição das águas provenientes do Rio Paraíba do Sul e abastece 8,5 milhões de pessoas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – foi criado ainda sob o governo liderado pelo Partido Socialista do Brasil, em 26 de março de 2002. O segundo – o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios São João, Una e das Ostras, na Região dos Lagos, que abastece 332 mil pessoas distribuídas entre oito municípios – foi criado já durante o governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, em 10 de junho de 2002. Independentemente desse processo regulatório assistemático, a mudança na forma de encarar os efeitos das atividades humanas sobre o meio natural é produto do fim da crença na capacidade infinita do meio ambiente em suportá-los (cf. MACHADO, MIRANDA & PINHEIRO, 2002). Essa mudança passa a creditar às políticas públicas – entendidas como o conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos através de instrumentos de controle da atividade econômica – a expectativa de reversão do atual quadro de degradação dos recursos naturais. Não se trata mais apenas de estabelecer padrões para emissões de poluentes ou de fiscalizar o cumprimento de normas técnicas e punir aqueles que, infringindo-as, poluem o meio ambiente, embora não se possa prescindir dessas medidas. Aos governos, em especial, mas também às sociedades, de forma ampla, é atribuída a responsabilidade pela promoção de uma atitude nova frente aos recursos naturais e aos problemas ambientais.

AS INOVAÇÕES CONCEITUAIS DA LEI DAS ÁGUAS

Nesse sentido, a nova Lei Federal, conhecida como Lei das Águas, assim como as diversas legislações estaduais, refletem a profunda mudança na concepção do manejo dos recursos hídricos, sobretudo se comparadas à forma pela qual os mesmos vinham sendo anteriormente tratados pelo poder público. Algumas considerações de ordem geral, referentes aos fundamentos da Lei das Águas, merecem ser destacadas. A primeira refere-se à compreensão da água como um recurso natural que, embora considerado renovável, é limitado, estando sujeito a diversas formas de esgotamento. A segunda liga-se ao estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão em detrimento de outras unidades político-administrativas, como os municípios, estados e regiões, uma vez que ela integra as relações causa-efeito que ocorrem na rede de drenagem fluvial,² *locus* de manifestação dos diversos aspectos de que a gestão ambiental desse recurso deve dar conta. A terceira consideração diz respeito à concepção dos recursos hídricos como bem público, portanto da água como um bem de uso de todos, ou comum do povo, e que, conseqüentemente, deve ser compartilhada com o propósito de atender aos interesses coletivos de toda a população. A quarta consideração está vinculada à constatação empírica de que os usos da água envolvem por vezes uma interação conflituosa entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos. A quinta consideração relaciona-se à construção de um arcabouço normativo-administrativo que, reconhecendo a legitimidade de tais

interesses, estabelece um processo de gestão de recursos hídricos que permite contemplar seu uso múltiplo, não favorecendo uma determinada atividade ou um determinado grupo social. Para tanto, ficou estabelecido que essa gestão integrada deve ser colegiada, devendo por isso ser descentralizada e contar com ampla participação social, incorporando representantes do poder público, dos usuários (aqueles que fazem uso econômico da água) e das diversas comunidades. Essa incorporação materializa-se na criação de um ente colegiado, o Comitê de Bacia Hidrográfica, cujos objetivos são: garantir a pluralidade de interesses na definição do destino a ser dado aos recursos hídricos no âmbito de cada bacia hidrográfica e possibilitar a mais ampla fiscalização das ações, desde sua definição até a elaboração de projetos e o controle da eficácia e da aplicação dos recursos financeiros, assim como a universalização das informações existentes e produzidas sobre recursos hídricos.

Esse último aspecto da Lei das Águas, o da gestão pública integrada e colegiada, que será abordado em seguida, merece atenção especial, por se constituir em um instrumento de enquadramento institucional de conflitos, inevitáveis num país continental com diversidade fisiográfica, hidrográfica, geomorfológica, hidrológica, socioeconômica e grandes desigualdades e injustiças sociais. Trata-se de uma concepção que se consolidou há pouco tempo no espaço institucional oficial, mas cujo desenvolvimento remete a um processo organizativo que se deu no terreno fertilizado pelos inúmeros movimentos sociais que, desde a década de 70, fazem parte da realidade política brasileira. Mais recentemente, e tendo por referência possibilidades de uma cidadania ativa abertas pela Constituição de 1988, essa movimentação ampla e multifacetada desdobrou-se em uma tessitura democrática, constituída na interface entre Estado e sociedade, aberta a práticas de representação e interlocução públicas. Nos anos recentes, multiplicaram-se os fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde, proteção à infância e adolescência apresentaram-se como questões a serem levadas em conta em uma gestão partilhada e negociada da coisa pública (CARVALHO & TEIXEIRA, 2000; DAGNINO, 2002).

Antes de prosseguir, convém observar que a noção de gestão integrada assume várias dimensões, envolvendo conotações diversas que contaram com o apoio gradual e consensual de cientistas, administradores públicos e empresariais, além de associações técnico-científicas. Trata-se de uma integração, primeiramente no sentido de abranger os processos de transportes de massa de água que têm lugar na atmosfera, em terra e nos oceanos, ou seja, o ciclo hidrológico; em segundo lugar, com relação aos usos múltiplos de um curso d'água, de um reservatório artificial ou natural, de um lago, de uma lagoa ou de um aquífero, ou seja, de um corpo hídrico; em terceiro lugar, no que diz respeito ao inter-relacionamento dos corpos hídricos com os demais elementos dos mosaicos de ecossistemas (solo, fauna e flora); em quarto lugar, em termos de co-participação entre gestores, usuários e populações locais no planejamento e na administração dos recursos hídricos; e, finalmente, em relação aos anseios da sociedade por um desenvolvimento socioeconômico com preservação ambiental, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável. A Lei 9.433/97 consignou esses vários

sentidos da noção de gestão integrada nos oito incisos do art. 7º, que estabelece o conteúdo mínimo do plano diretor, cujo objetivo é fundamentar e orientar a implementação da política nacional e estadual de recursos hídricos e seu gerenciamento: o Plano de Recursos Hídricos. O objetivo é fundamentar e orientar a implementação da política nacional e estadual e o gerenciamento de recursos hídricos.

GESTÃO PÚBLICA COLEGIADA, INTEGRADA, DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA COM NEGOCIAÇÃO SOCIOTÉCNICA

É óbvia a razão do interesse do legislador por uma gestão pública colegiada. Gerir uma bacia hidrográfica ou um conjunto de microbacias numa perspectiva integrada, como determina a lei, é administrá-la de modo a evitar a sua deterioração, conservando suas características desejáveis e aprimorando aquelas que necessitam de melhorias. O gerenciamento ambiental dessa unidade territorial depende de haver entendimento, da parte de cada agente, sobre seu papel, responsabilidades e atribuições, bem como adequados canais de comunicação com os demais agentes para que se evitem ações mutuamente neutralizadoras, confrontos e desgastes. O pressuposto a defender é a prevalência dos interesses da coletividade sobre o particular. Daí a necessidade de sistemas colegiados de autogestão ou co-gestão, formados por Comitês de Bacias. Isto porque, quando não estão implantados e funcionando regularmente, é freqüente que aquele agente com maior poder e influência imponha sua vontade aos demais, prejudicando-os em seus interesses econômicos ou políticos, ao deteriorar o meio ambiente apropriando-se de seus recursos naturais sem considerar as necessidades dos demais agentes.

Em conseqüência, o colegiado facilita a transparência e a permeabilidade nas relações entre empresários, atores sociais e ONGs, a interconexão entre atores reguladores e regulados e também incorpora os interessados, constituindo-se como um canal formal de participação para exercício da cidadania. Ele se constitui como fórum de articulação, de negociação, de discussão de problemas emergentes, com um papel normativo; oferece espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos, amplos e pulverizados da coletividade, a quem dá voz e canal de expressão ao mesmo tempo em que defende os interesses privados, concentrados e específicos, uma vez que todas as reuniões plenárias são abertas aos interessados e ao público em geral.

Desse modo, a decisão tomada por um ente colegiado como um Comitê de Bacia Hidrográfica reduz os riscos de corrupção do ator que toma uma decisão individual a partir de interesses privados; limita o grau de liberdade de condutas abusivas e arbítrio e de exercício discricionário do poder por parte do executivo. Reduz ainda os riscos de captura da instituição pelo técnico ou pelo funcionário, de modo que o recurso institucional seja apropriado para atender a interesses específicos e não às finalidades públicas e coletivas. O Comitê, portanto, previne e reduz riscos de que o aparato público seja apropriado por interesses imediatistas, orientando as políticas públicas e formulando planos de desenvolvimento integrado.

Contudo, o instrumental para promover a gestão pública, colegiada e integrada dos recursos hídricos, nos moldes descritos anteriormente, deixa de ser tão-somente técnico-científico pela simples razão de se tratar de um recurso repleto de interesses políticos, econômicos e culturais no seu uso e apropriação. Cabe desvelar esses interesses para que a democracia, participativa ou direta, seja um componente da administração da coisa pública (*res publica*). Isso significa que, para a efetiva sustentabilidade político-institucional da gestão, ações que impõem uma ordem técnico-científica ao setor tecnocrático devem ser substituídas por ações orientadas pela negociação sociotécnica.³ Quem vive e molda, portanto, o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a ele e tem o direito de sustento e abrigo. É a comunidade mesma que deve arcar com as conseqüências diretas das ações implantadas no território onde vivem e/ou trabalham seus membros.

Uma prática efetiva de gestão pública colegiada, integrada, orientada pela lógica da negociação sociotécnica, significa agir visando ao ajuste de interesses entre as propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território de uma bacia hidrográfica, ou seja, entre os diversos atores da dinâmica territorial envolvidos em sua organização, como os agricultores, os industriais e as coletividades locais, e os entes do aparelho de Estado. No entanto, não existe obrigatoriamente entre os diversos atores uma unanimidade inicial quanto às medidas a serem tomadas no caso, por exemplo, das mais simples situações de emergência. Existe sim, uma tendência natural em propor opções cujos ônus recaiam sobre os outros. Cada ator diferente quer que medidas sejam tomadas, mas tenta transferir para os outros os seus custos.

Eis porque as medidas devem ser negociadas através de um ente colegiado de base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como o Comitê de Bacia Hidrográfica, de tal maneira que se chegue a decisões que resultem em medidas úteis, bem como a uma divisão eqüitativa dos esforços e das responsabilidades. Comparada à simples possibilidade de impor, a negociação sociotécnica é, de modo geral, um procedimento incerto e dispendioso do ponto de vista político, financeiro e emocional. É um tipo de interação onde as partes procuram resolver dificuldades, através da obtenção de um acordo. Portanto, obviamente, envolve riscos. Todos o admitem. Não se tem *a priori* a segurança de que os resultados almejados se situem na perfeita interseção de todos os interesses. Ela é, pois, um jogo, na medida em que os parceiros não são iguais. Uns possuem mais recursos econômicos, conhecimentos e habilidades técnico-científicas do que outros. Os participantes realizam manobras; utilizam astúcias; reorganizam seus meios para conduzir os outros a tomarem decisões através de um conjunto de movimentos. Esse tipo de recurso tem a vantagem de ajustar melhor as partes entre si, de ser capaz de aprofundar laços; de produzir novas situações e oportunidades, através de um processo de barganha entre argumentos de troca; de firmar, em suma, um pacto.

Contudo, como já dissemos, por se tratar de um exercício político arriscado, no caso de uma das partes não cumprir ou o que tenha sido acordado numa negociação sociotécnica ou o estabelecido em lei, haverá sempre o recurso à apreciação do Poder

Judiciário, garantido constitucionalmente. Para tanto, há algumas modalidades de ações judiciais dirigidas, cada uma delas, a situações específicas que permitem o exercício da cidadania ambiental. A designação de cidadania ambiental compreende o conjunto de direitos e garantias das responsabilidades conferidas ou atribuídas tanto ao poder público como à sociedade, através de seus órgãos ou representantes. Compreende ainda os próprios cidadãos, organizados ou não, que são capazes de perseguir e fazer valer seus direitos ambientais, assim entendidos como todos aqueles inscritos e garantidos pelos diversos diplomas normativos, desde a constituição até leis, portarias, resoluções etc.

O ordenamento constitucional prescreveu vários mecanismos capazes de assegurar aos cidadãos a defesa judicial do meio ambiente. Entre eles estão as seguintes ações judiciais: a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo; a ação civil pública; a ação popular constitucional; o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção, além, é claro, das ações de procedimento comum e das medidas ou ações cautelares respectivas. Dessa forma, é importante o papel reservado ao Poder Judiciário na tutela ambiental, pois é através dele que se exercerão os direitos da cidadania, uma vez que a ele serão submetidas as ameaças e lesões de direito perpetradas contra o ambiente. Mesmo assim, como alertam os especialistas em Direito Ambiental (AGUIAR, 1996), o ator que decidir fazer uso dos instrumentos jurisdicionais deve avaliar cautelosamente a sua escolha, a fim de que o resultado esperado tenha um mínimo de eficácia possível. A complexidade das causas – envolvendo aspectos científicos, técnicos, de pesquisa de campo e mesmo de laboratórios – pode tornar os processos judiciais lentos, no caso de isenção de custas, ou caros, no caso da necessidade de uma pronta resposta.

Antes de prosseguirmos, é importante acrescentar a fragilidade e os limites da participação da sociedade no contexto de um modelo de cidadania ambiental que tem como base a defesa judicial dos direitos como sua principal arma e forma última de controle dos atos ilícitos, o que se torna ainda mais relevante considerando a dificuldade e o despreparo do poder judiciário brasileiro para lidar com as questões relativas ao meio ambiente. O problema foi estampado em matéria recente publicada na *Folha de São Paulo* de 14 de outubro de 2001, p. C-1, intitulada “Justiça deixa maiores poluidores impunes”. A matéria nos lembra que “após três anos de promulgação da Lei de Crimes Ambientais e de 20 anos da Política Nacional de Meio Ambiente, a justiça brasileira não consegue enquadrar grandes poluidores nas normas do direito ambiental”, e faz menção à afirmação do jurista Édis Milaré de que “a justiça que tarda é injustiça, principalmente quando se trata de problemas tão preocupantes quanto os do ambiente”. Há toda uma tradição romana arraigada no direito brasileiro, baseada na concepção de propriedade privada, de forte acento individualista e privatista, incompatível com a visão social e coletiva necessariamente presente no direito ambiental.

FRAGILIDADES A SEREM VENCIDAS PARA SE CONSOLIDAR UMA GESTÃO PÚBLICA DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA

Nesses tempos de mudanças e futuro incerto, a administração democrática de um bem de uso comum do povo, a água, está no centro de nossas inquietações e perplexidades diante dos rumos da modernização brasileira no cenário de um mundo globalizado. Não obstante, para que a gestão colegiada seja instrumento de implementação do desenvolvimento sustentável, é necessário atentar para algumas fragilidades a serem vencidas, a fim de que ocorra uma maior representatividade e efetiva participação da sociedade em entidades de gestão pública, colegiada, como os Comitês de Bacias.

Em primeiro lugar, é relevante destacar que o princípio da gestão colegiada, integrada, descentralizada e participativa no Brasil é fundamental para a compreensão da lei como instrumento de mudança do paradigma de política pública. Contudo, o princípio em questão é motivo para alguns conflitos entre Sociedade Civil e Poder Público, uma vez que há uma cultura administrativa de forte tradição centralizadora e tecnocrática ainda bastante arraigada no Brasil. Mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha instituído um pacto federativo entre União, Estados e Municípios através do princípio de subsidiaridade,⁴ a cultura do poder centralizado é uma herança da fundação da República, transmitida de geração a geração, que tem condicionado a evolução da política brasileira. No caso dos recursos hídricos, essa cultura sobrevive através de toda uma geração de especialistas das mais variadas formações que ocupam cargos decisórios em órgãos do Poder Público, detentores de conhecimentos sobre as bacias hidrográficas e agindo com base em extensas redes de relações socio-profissionais. Tratam-se de funcionários públicos que compartilham a crença segundo a qual os técnicos são os que sabem o que é melhor para todos. Esses funcionários não entendem que as ciências e as tecnologias não devem tutelar a democracia direta na gestão integrada das águas, pois nenhum desenvolvimento sustentável poderá existir sem a participação ampliada das populações envolvidas. A gestão integrada, descentralizada e participativa de uma bacia hidrográfica é um assunto sério demais para ficar nas mãos tão somente dos técnicos do Poder Público. Além disso, como nos tem ensinado as Ciências Sociais em geral, a Antropologia e a Sociologia, em particular, toda e qualquer decisão tomada com base em critérios técnicos serve a algum propósito político, quer se tenha ou não consciência disso (MACHADO, 2000a). Tal característica deve-se ao fato de que todo e qualquer técnico, na condição de pessoa humana, traz dentro de si os valores políticos, éticos, morais e hábitos profissionais da sociedade e da cultura da qual faz parte, valores esses que norteiam suas ações individuais. Uma pessoa habitua-se a tal ponto com certas identidades que, mesmo quando sua situação social muda, ela encontra dificuldade para acompanhar as novas exigências.

Em segundo lugar, a lógica da gestão territorial participativa e descentralizada contida na “Lei de Águas” não pode esconder o fato de que o termo ‘participação’ acomoda-se a diferentes interpretações, já que se pode participar ou tomar parte em alguma coisa de formas diferentes, que podem variar da condição de

simples espectador, mais ou menos marginal, à de protagonista de destaque. Assim, a pretendida e esperada participação da sociedade, dos usuários e das comunidades em geral está formalmente incluída na Lei, garantida por meio de sua representação equitativa nos Comitês e demais organismos de bacia hidrográfica, assim como nos Conselhos estaduais e nacional.

Mas a participação efetiva e material da sociedade também deve ser garantida através de outros mecanismos, que valorizem as histórias particulares de cada localidade e as diversas contribuições das populações envolvidas, incorporando-as aos planos diretores e ao enquadramento dos cursos de água. Não se trata apenas de apresentar à população um plano diretor de bacia, elaborado no espaço de trabalho fechado do corpo técnico-científico do Poder Público com o objetivo de validá-lo, mas de garantir a efetiva participação da população local na consolidação e materialização de um pacto através da prática política anteriormente denominada “gestão colegiada e integrada com negociação sociotécnica”. A base empírica do conhecimento local da população sobre os corpos d’água de uma bacia hidrográfica deve ser valorizada, pois possui um valor socioambiental inigualável. Além disso, os cursos d’água fazem parte da história do indivíduo, da família e da comunidade que integram essa população, ganhando sentidos simbólicos que ocupam uma parte importante de seu patrimônio cultural (MACHADO e CARDOSO, 2000).

A defesa da participação, portanto, não envolve apenas um princípio democrático de sentido humanista, filosófico (quando não degenera para o demagógico ou puramente retórico), mas é também parte importante na construção de uma nova forma de encarar a gestão de recursos públicos caros e escassos. Ela pressupõe ainda o fato de que uma pessoa envolvida na tomada de uma decisão sentir-se-á comprometida e procurará vê-la cumprida. Será, portanto, um agente de implementação dessas decisões, não apenas um agente passivo. De fato, a aceitação é maior quando existe participação em todo o processo de gestão de um projeto ou de uma política, e quando o participante faz sua própria escolha. Nos comitês de bacias hidrográficas, a população envolvida é gestora e deve poder reconhecer as decisões que resultam num plano diretor ou no enquadramento de um rio como propriamente suas, ou pelo menos deve estar convicta de que elas são a expressão de um consenso possível, resultante de uma negociação sociotécnica onde suas aspirações foram consideradas.

Em terceiro lugar, é imprescindível a participação ativa dos Municípios nos Comitês de Bacias Hidrográficas. De acordo com a competência administrativa comum que lhes é reservada junto à União, aos Estados e ao Distrito Federal (Constituição Federal, 23, VI), cabe a eles o exercício de policiamento das águas, inclusive em relação aos bens federais e estaduais. De fato, nos termos da Lei Orgânica e de Posturas dos Municípios, isso os credencia a estabelecer medidas restritivas ou de controle para preservar, por exemplo, as águas de um lago em seu território, ou fazer com que proprietários de um “lava-a-jato” não desperdicem água obrigando-os à utilização de poços artesianos para esse fim. No exercício do poder de polícia, o Município pode exigir o pagamento de taxa – modalidade de receita tributária, como inscrita na Constituição Federal (art. 145, II, e § 2º) – para licenciar ou inibir certos

usos das águas e até multar infratores por seu mau uso, segundo os interesses comuns urbanos ou metropolitanos. Mas o envolvimento desses entes da federação nesse processo ainda é muito tímido, como testemunha o fato de apenas três Prefeitos dos 5.561 municípios brasileiros terem comparecido à reunião do *IV Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas* realizada no mês de maio de 2002 no Estado de Santa Catarina.

Em quarto lugar, devemos frisar que as novas idéias suscitadas pela política de recursos hídricos são importantes para as mudanças sociais e políticas ou, pelo menos, elas constituem uma reinterpretação de antigas idéias que vigoraram por algumas décadas. Mas é importante não esquecer que as preocupações dos cidadãos com o meio ambiente sempre foram instáveis, variadas e ambíguas. Alcançaram raramente a intensidade necessária para forçar uma mudança radical das políticas, exceto quando os cidadãos agem de forma organizada e melhor qualificada para o exercício da cidadania ambiental. Além disso, as preocupações expressas pelos cidadãos ultrapassam freqüentemente suas preocupações reais, como testemunham suas escolhas de consumo, de moradia ou de transporte. Pode-se esperar que a emergência de uma crise ambiental, como a escassez de água nesse início de século, um evento cíclico com escala temporal alternada, provoque reações muito pontuais, e não uma reorientação fundamental do pensamento ou do comportamento.

O fato de que as novas idéias sobre gestão de recursos hídricos não tenham ainda transformado substantivamente a administração pública da maioria dos Estados e Municípios da federação, ou os comportamentos individuais, não significa, no entanto, que elas sejam ineficazes. Seu efeito medir-se-á ao longo das próximas décadas, e não em anos. Ele dependerá das mudanças que ocorrerem na forma como governantes e parlamentares vêm se tornando donos do poder desde a época da Colônia (FAORO, 1957), mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela e tutela, que caracteriza a indistinção atual entre o público e o privado na organização do aparelho do Estado no Brasil.

Esperar que tais intervenções marquem, ocasionalmente, mudanças de comportamentos em grande escala é, talvez, ilusório, e nos leva a ignorar nossa responsabilidade coletiva em produzir mudanças mais realistas. Grandes mudanças sociais ocorrem com freqüência, mas, à exceção das revoluções, estendem-se durante décadas ou períodos até mais longos. Além disso, essas mudanças não se originam unicamente das políticas públicas, e não ocorrem necessariamente por causa delas. Tais políticas podem, certamente, desempenhar um papel relevante, mas não podem sozinhas, forçar uma mudança social. O que elas podem, na verdade, é ajudar na interação das forças em jogo. Numerosos e distintos tipos de mudanças podem se interagir. Nesse sentido, mesmo as mudanças individuais, que parecem inexpressivas, podem mostrar-se bastante úteis, uma vez agrupadas.

Em quinto lugar, qualquer lei nova implica duas mudanças que ultrapassam, na maioria das vezes, os limites da nossa capacidade de apreensão da realidade imediata: introduzir modelos de conduta antes inexistentes, e modificar as relações dos indivíduos entre si e entre esses e o Estado. Esta transformação representa um

conjunto de perturbações que pode chegar a ser muito violento. Daí a necessidade de um período de adaptação para prover, ajustar e até renunciar, pois o legislador pode verificar que o que se pensou como realizável, mostra-se, na prática, impossível de se efetivar, ou pode até mesmo levar a resultados absolutamente contrários aos esperados.

Afora seus efeitos empíricos, a lei, em si mesma, é um objeto intelectual, uma estrutura abstrata que necessita ser compreendida e desenvolvida, pois, ao ser analisada, ela revela significados que vão além do que está escrito. Ou melhor, o que não está dito expressamente na lei é tão obrigatório quanto o que aparece no texto, apenas com a condição de que suas conseqüências sejam rigorosamente lógicas e não estejam em oposição com os fins sociais aos quais o legislador se propôs.

Não se pode esquecer que a lei é instituída sob as condicionantes da realidade de seu tempo para reger, porém, no futuro. Para que não ocorra uma situação de anarquia e insegurança, é necessário regular as situações novas e as mudanças que são continuamente produzidas pela evolução ambiental, social, econômica e tecnológica.

Sem deixar de reconhecer o grande esmero das autoridades oficiais, tanto federal, quanto estaduais, na elaboração da “Lei das Águas”, podemos afirmar com segurança que, à medida que passe o tempo, aparecerão – um depois do outro – distintos problemas. Alguns deles já foram abordados nos Projetos de Lei nºs 1.616 e 4.147 ora em tramitação no Congresso Nacional. Trata-se de uma obra humana e, como tal, a lei é imperfeita, embora seja também, pelo mesmo fato de ser humana, aperfeiçoável. Isso significa que, seguindo a nova Lei, podemos aguardar um autêntico trabalho de gestão, desenvolvendo a lei em todos os seus alcances e conseqüências, interpretando-a, eliminando suas contradições, preenchendo os vazios, afastando suas incoerências. Em suma, fazer com que se alcance, na medida do possível, o ideal de uma clareza absoluta, de maneira que todos os atores da dinâmica territorial de uma bacia hidrográfica possam conhecer e discutir as “leis do jogo” do delicadíssimo ato de tratar de um bem de uso comum do povo, a água.

Finalmente, em termos de arcabouço jurídico, a legislação brasileira sobre meio ambiente e saúde pública, embora tenha alcançado um expressivo nível de complexidade e abrangência na última década, ainda se ressentir de várias brechas remanescentes. Ainda não se conseguiu consolidar uma legislação que proporcione à cidadania uma totalidade normativa coerente e homogênea (MACHADO, 2000b). Exemplo disso é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), aprovado pelo Congresso Nacional em 10 de julho de 2001, após 11 anos de negociações e adiamentos, que veio estabelecer as diretrizes e ações necessárias à sustentabilidade dos meios urbanos. Essa nova legislação atinge 85% da população brasileira moradora de áreas urbanas. As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normalizar – as formas de uso e ocupação do solo; nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento da democracia brasileira: a participação

direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são, assim, mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir diretamente os cidadãos em momentos de tomada de decisão a respeito de sua intervenção sobre o território.

Todavia, dois temas relevantes, que repercutem diretamente sobre o assunto, carecem da definição de regras específicas: o saneamento básico e a limpeza urbana. Embora a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Água e Esgoto estejam em tramitação no Congresso Nacional, a falta de um quadro normativo em vigor sobre o saneamento e o tratamento adequado do lixo é conveniente aos que pretendem aproveitar-se da atual anomia, mesmo que isso leve à manutenção dos baixos níveis de desenvolvimento do Brasil. Podemos, assim, questionar uma concepção bastante difundida segundo a qual algumas coisas deixam de acontecer por causa de uma suposta “falta de vontade política” das autoridades. Essa expressão contém uma contradição em termos. Na origem desses “desacontecimentos” há, sempre, uma conveniência da omissão, a presença de uma vontade política: a vontade política de não fazer. Enquanto isso, segundo o Censo 2000 do IBGE, o lançamento de esgotos não tratados aumentou dramaticamente nas últimas décadas, com impactos eutróficos severos sobre a fauna, flora e os próprios seres humanos.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A despeito da água ser um recurso ambiental, sua importância como bem essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social faz com que requeira uma gestão e uma legislação especiais, voltadas para as suas características singulares.

Os novos conceitos que permeiam as leis nacional e estaduais de recursos hídricos das últimas décadas surgiram da necessidade de conter ou contornar uma crise de qualidade e quantidade, nascida do uso excessivo e mal organizado do recurso hídrico, um dos elementos vitais para a vida humana no Planeta.

As políticas públicas em discussão no Brasil se encaminham para a implantação de instituições que contam com a participação da sociedade, pois o modelo anterior, que concentrava responsabilidades unicamente nas mãos do Estado, encontra-se superado. Vem daí a necessidade das mudanças que se pretende implantar através de políticas específicas de recursos hídricos. Essas políticas constituem, assim, uma novidade no campo normativo ao contemplar a sociedade civil como parte do poder de decisão, juntamente com o Estado e os Municípios onde se encontra a bacia hidrográfica.

Formalmente, o aperfeiçoamento do sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos depende de nossa capacidade de exercer a cidadania. Mas, como lembra Paulo Affonso Leme Machado (2000, 424) “para que não se destrua a gestão participativa e nem se torne a mesma ineficaz, será preciso que o controle social encontre meios de contínua e organizada informação.” De fato, as leis constituem um processo,

e não letras mumificadas. É através do exercício da cidadania que as leis se tornam eficazes, são modificadas ou suprimidas.

Nesse sentido, para aqueles que escolheram o caminho da democracia direta e constitucional, tanto sob o ponto de vista político quanto profissional, essas reflexões podem tornar-se, na verdade, um estímulo ao compromisso de todos de agir sempre em prol do bem-estar desta e das futuras gerações, de forma inequívoca. Tal escolha envolve princípios e direitos fundamentais, como a defesa da democracia e o repúdio à arbitrariedade e ao desmando, remediando, conseqüentemente, os problemas socioambientais causados pelos padrões atuais de desenvolvimento econômico e de utilização dos recursos naturais.

BIBLIOGRAFIA

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, *A Evolução da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília: ANA, 2002.
- AGUIAR, R. A. R. de, *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília: IBAMA, 1996
- CARVALHO, M. do C. A. A. & TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000.
- DAGNINO, E. (Orga.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.
- FAORO, R., *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, 2 vols., Editora Globo, 1957.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE, *Manual de Saneamento*. 3ª ed. Brasília: MS/FNS, 1998.
- GARJULLI, R., *Oficina Temática: Gestão Participativa dos Recursos Hídricos – Relatório Final*. Aracajú: PROÁGUA/ANA, 2001.
- GLEICK, P. H. (Editor), *Water in Crisis. A Guide to the World's Fresh Water Resources*. Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Stockholm Environmental Institute, 1998.
- MACHADO, C. J. S. (Org.), *Gestão de Água Doce: Usos Múltiplos, Políticas Públicas e Exercício da Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.
- _____. “Experiências Internacionais de Gestão de Águas Interiores: Uma Análise Comparada com o Arcabouço Jurídico Brasileiro”, *Revista Forense Eletrônica* (Suplemento), Rio de Janeiro v. 356, agosto, 2001.
- _____. “Tecnologia, Sociedade e Meio Ambiente: uma Análise Bibliográfica da Reflexão Teórica Contemporânea – Primeira Parte”, *Revista Interdisciplinar Archetypom*, Rio de Janeiro, 23(8):71-93, 2000a.
- _____. “A Questão Ambiental Brasileira: uma Análise Sociológica do Processo de Formação do Arcabouço Jurídico-Institucional”, *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, 2(2-3):5-20, 2000b.

- MACHADO, C. J. S., MIRANDA, N. & PINHEIRO, A. A. dos S. “A Nova Aliança entre Estado e Sociedade na Administração da Coisa Pública: Descentralização e Participação na Política Nacional de Recursos Hídricos”, In: MACHADO, C. J. S. (Org.), *Gestão de Água Doce: Usos Múltiplos, Políticas Públicas e Exercício da Cidadanina no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, pp. 17-54, 2002.
- MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., “O Paradoxo da Democracia das Águas”. *Revista Informativa da Associação Brasileira de Recursos Hídricos*, Porto Alegre, 2:5-6, 2000.
- MACHADO, P. A. L., *Direito Ambiental Brasileiro*, 9ª ed., rev., atual. e ampl., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- SHIKLOMANOV, I., “World fresh water resources”, GLEICK, P. H. (Editor), *Water in Crisis. A Guide to the World's Fresh Water Resources*. Pacific Institute fo Studies in Development, Environment and Security, Stockholm Environmental Institute, p. 13-24, 1998.

NOTAS

1. Por aparelho de Estado, entendo a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários civis e pelas forças armadas.
2. Uma bacia hidrográfica é um sistema terrestre e aquático geograficamente definido e composto por sistemas físicos, biológicos, econômicos e sociais. Contém, portanto, uma grande diversidade de ambientes onde se desenvolvem diferentes atividades econômicas, as quais exercem uma influência direta na vegetação, nos solos, na topografia, nos corpos d'água e na biodiversidade em geral. Esta unidade geográfica tem no seu rio formador o ponto central para onde se convergem os remanescentes de todas as atividades ali desenvolvidas.
3. O uso que fazemos do termo sociotécnico - criado nos anos 60 por um grupo de sociólogos britânicos que estudavam as organizações empresariais e estendido posteriormente ao estudo das tecnologias por historiadores, sociólogos e antropólogos (MACHADO, 2000a - tem por objetivo enfatizar a necessidade de fazer dialogar o social e o técnico, face à complexidade, à heterogeneidade e à diversidade dos elementos que se combinam e se misturam num dado espaço geográfico de uma sociedade mais ampla, formando um emaranhado de relações constitutivas das práticas e ações cotidianas dos atores da dinâmica territorial.
4. No direito administrativo, esse princípio consiste na orientação de que tudo quanto pode ser decidido em níveis hierárquicos mais baixos de governo não será resolvido por níveis mais altos dessa hierarquia. Em outras palavras, o que pode ser decidido no âmbito de governos regionais, e mesmo locais, não deve ser tratado na capital federal ou nas capitais dos estados.