

1. A CIDADANIA E A LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – LEI 9.433/97.

Antonio César de Mello¹

RESUMO

Tratamos no presente artigo da gestão dos recursos hídricos, em especial ao importante resgate do exercício da cidadania na tutela do bem ambiental, bem como na aplicabilidade da norma jurídica. Dentro do ramo do direito ambiental, o tema possibilita o debate no mundo acadêmico e científico, pois a norma 8.433/97 estabeleceu a participação popular como alicerce da aplicabilidade da própria Política nacional de Recursos Hídricos, bem como a aplicação de seus instrumentos para a tutela deste bem essencial a vida, onde o Brasil figura como um dos maiores detentores de tal riqueza. Trazer à responsabilidade as pessoas implica em resgatar nas mesmas o papel da água e da cidadania como algo inerente a existência do próprio Estado. Essa linha de direito difuso, onde encontramos o direito ambiental, nos alerta para a necessidade da aplicabilidade de suas normas, em especial do Direito constitucional o qual conduz os direitos individuais e coletivos, pois nele residem a respeitabilidade da própria vida

Palavras-chave: Estado, Cidadania, Recursos Hídricos.

ABSTRACT

We treat in this article from water resource management, in particular the important recovery of citizenship in the protection of the environmental good, as well as the applicability of the rule of law. Within the field of environmental law, the theme allows the debate in the academic and scientific, 8.433/97 established the standard for popular participation as the foundation of the applicability of their own National Policy on Water Resources, and the application of their instruments for the protection this essential good life, where Brazil stands as one of the largest holders of such wealth. Bring the responsibility to rescue people implies the same water and the role of citizenship as something inherent in the existence of the State. This line of duty diffuse, where we find the right environment, alerts us to the need for the applicability of their standards, in particular constitutional law which leads the individual and collective rights, because they reside in the respectability of their lives.

Key-words: State, Citizenship, Water Resources.

¹ Professor da Faculdade Católica do Tocantins – Email: antoniocesarmello@hotmail.com

INTRODUÇÃO.

A Água no Mundo e no Brasil.

O estabelecido por cidadania no Estado moderno vem concretamente demonstrado na responsabilidade transferida aos cidadãos brasileiros com a edição da Lei 9.433/97, a qual trata da Política Nacional de Recursos Hídricos e chama a participação das comunidades envolvidas para a gestão da bacia hidrográfica. Isto decorre das preocupações levantadas com o uso dos recursos hídricos nos últimos anos e sua realidade tendo levado o mundo a busca de uma série de medidas sociais, objetivando continuar viabilizando as diversas atividades públicas e privadas que têm como base as águas doces, em particular, aquelas que incidem diretamente sobre a qualidade de vida da população.

Neste sentido:

Além disso, estudos 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, 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, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M. 2002).

Shiklomanov apud Machado, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M.(2002:13- 24), nos demonstra que:

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. 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.

Observando-se 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. 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. (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2002: 25).

Como resultado das diversidades sociais e regionais, da pressão antrópica e da expansão das atividades industriais, rios, riachos, canais e lagoas foram aterrados, assoreados, desviados e até mesmo canalizados; suas margens foram ocupadas, as matas ciliares e áreas de reservas 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.

DESENVOLVIMENTO

O Reflexo Legal.

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, 22, 23 e 26 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. (SETTI: 2000:155)

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 como as demais existentes como ANEEL de eletricidade e ANATEL de telefonia.

A Lei 9.433/97 demarca concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade da água, utilização racional e utilização integrada. (SETTI: 2000:169).

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. São eles, São Paulo, Lei 7.663/91, Minas Gerais, Lei 11.504/94, Rio Grande do Sul, Lei 10.350/94, Ceará, Lei 11.996/92, Distrito Federal, Lei 512/93, Paraíba, Lei 6.308/96, Pará, Lei 5.793/94, Santa Catarina, Lei 9.022/93 e Rio Grande do Norte, Lei 6.908/96. (Setti: 2000:231-241) 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 Tocantins. Após transcorridos três anos da publicação da lei nº 1.307/2002, foi de pouquíssimo relevo o avanço institucional desse estado na regulamentação e aplicação da lei, visto tratar-se de um Estado cuja potencialidade hídrica é incontestável, em relação à institucionalização, por exemplo, de Comitês de Bacias Hidrográficas, o estado tocantinense caminha para a formação de seu segundo Comitê, 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. (SETTI: 2000: 175)

A nova Lei das Águas, como ficou conhecida, foi refletida nas demais legislações estaduais, trazendo uma profunda mudança na gestão dos recursos hídricos, sobretudo se verificadas as legislações e ações de como a mesma era tratada pelo poder público. A Lei das águas trouxe novas nuances e paradigmas, como a atenção para este recurso natural limitado, a delimitação da bacia hidrográfica como território de gestão, a dotação da água como bem de uso comum do povo e por fim a assimilação de que a utilização e o novo modelo de gestão repercutirá significativamente nos atores envolvidos.

Neste sentido (MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. Ambient. soc. [online]. jul./dez. 2003, vol.6, no.2) assim, 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.

A Participação e a Lei das Águas.

Uma atenção especial deve ser dada a gestão pública, como estabelece a norma, integrada e colegiada, pois trata-se de um instrumento de enquadramento institucional de conflitos, os quais ocorrerão inevitavelmente pois o Brasil por ser um país de dimensões continentais, tem, conseqüentemente, características diversificadas de ordem social, ambiental, física, geográfica, hidrográfica e econômica. 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).

O espírito da norma é claro quando o legislador estabelecer uma gestão colegiada. Geri-la como determina a lei, é administrá-la de modo a evitar a sua deterioração, conservando suas características desejáveis e aprimorando aquelas que necessitam de

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.

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.

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. (MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M, 2002)

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 do comitê, 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. (MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M faltam os demais autores, 2002)

Instrumentos de Tutela das Águas.

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, são claro, das ações de procedimento comum e das medidas ou ações cautelares respectivas. Dessa forma 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

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, 2000 - 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.

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.

Torna-se relevante 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 publicada na Folha de São Paulo⁴ 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.

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.

destacamos 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,⁵ 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.

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, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., 2000: 77). 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

⁴ Jornal de 14 de outubro de 2001, p. C-1

⁵ 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.

quando sua situação social muda, ela encontra dificuldade para acompanhar as novas exigências.

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: 06).

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.

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), onde assim está esculpido:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

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"⁶ não

⁶ Instalação dotada de equipamentos e dispositivos automáticos próprios para lavar carros

desperdicem água tratada 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.

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. Não esqueçamos 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 frequentemente 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. (MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M.: 2000:67)

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 frequência, 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. (MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., 2000)

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. (MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., 2000)

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, 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, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., 2000). 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. (MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., 2000)

CONCLUSÃO

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. (MACHADO, , C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., 2000)

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, sendo uma de suas ferramentas o Comitê de Bacia hidrográfico.

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.” Realmente ai teremos uma gestão sustentada pela cidadania, pois as leis constituem um processo, e não letras sem vontade

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.

Efetivamente a Política Nacional de Recursos Hídricos vem arraigada de instrumentos que buscam a tutela do bem ambiental, fonte de uma evolução social do movimento ambientalista e das necessidades sociais. Entretanto ao estabelecer uma política nacional que trata de um tema desta envergadura, e mesmo por ser intrínseco do exercício político, é natural que o mesmo venha fomentar as discussões em prol do amadurecimento do tema.

Criar mecanismos legais para a tutela ambiental sem torná-los efetivos é exercitar a construção de meras ferramentas jurídicas sem uso. Os conflitos sociais, quando exercitados de forma legal, gerarão um concreto instrumento de valorização, de construção da própria política do comitê e de sua viabilidade, pautado assim em uma construção democrática, com fundamentos sustentáveis.

REFERÊNCIAS.

AGUIAR, R. Ver R. de, *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília: IBAMA, 1996.

BRASIL, *A Evolução da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília: Agencia Nacional de Águas, 2002.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 45, de 2003. Brasília: Senado Federal, 2005

_____. *Política Nacional de Recursos Hídricos*: Legislação básica. Brasília: SRH, 2002., 76P.

CARVALHO, M. do C. Ver Ver & TEIXEIRA, Ver C. C. (Orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000.

FREITAS, Adir José de. *Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos e sociais*, Associação Brasileira dos Recursos Hídricos; Universidade Federal de Viçosa, 2000.

FREITAS, Márcio R. R. de. “*Meio Ambiente e Água – perspectivas de gestão integrada no Rio Grande do Sul*”. Revista Ciência & Ambiente, nº 21, Santa Maria, pp. 153-160, julho/dezembro de 2000.

MACHADO, C. J. S., MIRANDA, N. & PINHEIRO, Ver Ver 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 Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, pp. 17-54, 2002.

MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. de M., “*O Paradoxo da 17 democracia das Águas*”. Revista Informativa da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Porto Alegre, 2:5-6, 2000.

MACHADO, P. Ver L., *Direito Ambiental Brasileiro*, 9ª ed., ver., atual. E ampl., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MACHADO, Carlos José Saldanha. *Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios*. Ambient. Soc. [online]. Jul./dez. 2003, vol.6, no.2

SETTI, Arnaldo Augusto, *Introdução ao Gerenciamento dos Recursos Hídricos*, 2ª Ed, Brasília, ANA/ANNEL, 2001.

DIREITOS AUTORAIS

Os autores são os únicos responsáveis pelo conteúdo do material impresso incluídos neste trabalho.