

V. Problemas sociais

descrição e análise das relações entre gestão de água doce e exercício da cidadania no Brasil contemporâneo

Carlos José Saldanha Machado

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MINAYO, MCS., and COIMBRA JR, CEA., orgs. *Críticas e atuantes: ciências sociais e humanas em saúde na América Latina* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 708 p. ISBN 85-7541-061-X. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

PROBLEMAS SOCIAIS

30. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE GESTÃO DE ÁGUA DOCE E EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Carlos José Saldanha Machado

Diversos aspectos da vida humana e de uma sociedade estão associados diretamente à qualidade do meio ambiente e da vida de sua população, atuando como determinantes no perfil da mortalidade de pessoas (12^a Conferência Nacional de Saúde Sergio Arouca, 2003). Além de fatores socioeconômicos como, por exemplo, distribuição de renda, condições gerais de saneamento ambiental, de trabalho, moradia e escolaridade, o acesso à água de boa qualidade é uma das condições essenciais para a manutenção da vida e a geração das riquezas necessárias ao desenvolvimento sustentável de uma nação.

Contudo, em sociedades urbano-industriais como a brasileira, as fontes disponíveis de água estão comprometidas ou correndo risco de deterioração como resultado do crescimento demográfico;¹ do desenvolvimento industrial e tecnológico acelerados; das desigualdades sociais e regionais;² da concentração da população junto aos rios e ao mar e o conseqüente uso de rios, córregos, lagos e lagoas para diluição do esgoto doméstico³ e de efluentes industriais; do

¹ O Brasil levou 450 anos para atingir 50 milhões de habitantes em 1950. Em 24 anos a população dobrou e chegamos em 1974 a 100 milhões. Em apenas 26 anos acrescentamos outros 50 milhões e atingimos 1990 com 150 milhões. Apenas uma década depois, ultrapassamos, segundo o *Censo 2000* do IBGE, 170 milhões.

² Segundo o *Censo 2000* do IBGE, cerca de um quarto dos brasileiros que trabalham no país ganha até um salário-mínimo. Isso significa viver e, na maioria das vezes, sustentar a família inteira com menos de R\$ 151,00 (salário mínimo em 2000). Da população ocupada, 24,4%, ou 15,788 milhões de pessoas, estão nessa condição. Os números indicam ainda que mais da metade dos brasileiros que trabalham, ou 51,9%, ganham até dois salários mínimos (SM). Já os que ganham mais, acima de 20 SMs, são apenas 2,6% da população ocupada, ou 1,682 milhão de trabalhadores. A desigualdade é flagrante entre as regiões do país. No Nordeste e Norte, 46,2% e 30% da população, respectivamente, recebiam até um SM, contra 15,9% no Sudeste. Esta última região tem a maior parcela dos que ganham mais de 20 mínimos: 3,3%. O Censo mostra também que há 5,9 milhões de pessoas que trabalham, mas não recebem salário. São 9,3% das pessoas ocupadas no país. O IBGE revela, ainda, que persiste uma desigualdade na educação entre as regiões: a proporção de pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudo no Nordeste (17,9%) é três vezes maior que no Sul.

³ Segundo a *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000* do IBGE, o serviço de coleta de esgotos sanitários do país – com 15,01 milhões de ligações prediais para o esgotamento sanitário de 21,96 milhões de economias, das quais 18,19 milhões são residenciais – traduz o atendimento de 70,94 milhões de habitantes, representando uma cobertura de 42% da população total ou 51% da população urbana. Esses dados levam à conclusão de que ainda é bastante expressivo o contingente populacional que não dispõe dessa infra-estrutura básica. Por sua vez, o cruzamento dos dados sobre densidade populacional com o desenho das principais bacias hidrográficas do Brasil apresentado no *Atlas do Censo Demográfico 2000* do IBGE mostra que a costa das regiões Sudeste e Nordeste e as bacias dos rios Paraná e Macaé são os mais importantes núcleos habitacionais do país. Quase 39% da população brasileira vivem em torno dessas duas bacias hidrográficas. A bacia do rio Paraná reúne 54 milhões de pessoas ao longo de seus 893 mil quilômetros quadrados de área. Na média, são cerca de 60 pessoas por quilômetro quadrado. Já a bacia do rio Macaé, na costa do Rio de Janeiro, tem 11,7 milhões de pessoas no seu entorno, o que representa uma densidade de 737 pessoas por quilômetro quadrado.

uso inadequado da irrigação na agricultura; da superexploração dos mananciais ou fontes de água no meio natural, superficial ou subterrânea; do desmatamento das matas ciliares; do assoreamento dos corpos d'água; da falta de controle preventivo exercido pelo poder público na grande maioria dos 5.561 municípios da federação.

Diante do fato de que a água tornou-se um elemento natural ameaçado em termos de qualidade e quantidade,⁴ os estados-membros da federação e a União passaram, estão, a discutir e fundamentar seus respectivos aparatos legais e institucionais sobre recursos hídricos, isto é, a água doce superficial e subterrânea destinada a usos, e a redefinir suas políticas para o setor ambiental, em ritmos diferenciados, tendo como princípios básicos o gerenciamento por bacia hidrográfica, a água como bem econômico, a descentralização, a integração e a participação dos usuários no processo de gestão de recursos hídricos.

Nosso objetivo aqui é descrever e analisar a relação entre a gestão de água doce e o exercício da cidadania no Brasil ao longo dos últimos sete anos. Para tanto, será apresentado, inicialmente, um quadro resumido 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, depois de 1997, quando o governo federal instituiu, por intermédio da Lei n. 9.433, a Política Nacional de Recursos Hídricos; depois, serão formulados e defendidos argumentos em prol de uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica, por intermédio de Comitês de Bacias Hidrográficas; finalmente, serão apresentados e discutidos algumas dificuldades e limites para a implantação e consolidação de uma política descentralizada, participativa e sustentável voltada para a saúde ambiental das populações e seus recursos hídricos, bem como alguns mecanismos para que aquelas dificuldades e limites sejam superados, ou ao menos minimizados.

DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA DA ÁGUA DOCE

Segundo dados quantitativos produzidos por hidrólogos (Shiklomanov, 1998), 97,5% da água disponível na Terra são salgadas e os 2,493% de água doce restantes estão concentradas em

⁴ Essa realidade se expressa de forma dramática nas regiões metropolitanas, onde 78,6% de seus municípios têm favelas em seus territórios; nas cidades que fazem parte das regiões metropolitanas de Belém (PA), da Grande Vitória (ES) e da Baixada Santista (SP), esse percentual atinge 100%. Todos os percentuais – obtidos com base em informações das prefeituras – aparecem na *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001* do IBGE. Nesse contexto de degradação socioambiental, é digno de nota o fato de que a segunda metrópole latino-americana, São Paulo – localizada na bacia do Alto Tietê, a qual integra a bacia do rio Paraná, drena uma área de 5.755 km² e abrange cerca de 70% da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), formada por 39 municípios povoados por cerca de 17,5 milhões de habitantes – vem assistindo nos dois últimos anos ao agravamento contínuo da crise de abastecimento de água decorrente da escassez quantitativa (queda de volume dos reservatórios) e qualitativa (água disponível escassa e com alta concentração de poluentes). Tal situação obrigou o governo estadual a decretar o rodízio no abastecimento de água na cidade no mês de novembro de 2003. Por sua vez, esse quadro vem pouco a pouco se tornando uma realidade na quarta metrópole latino-americana, o Rio de Janeiro. A bacia do rio Guandu, responsável pelo abastecimento de 9 milhões de pessoas da região metropolitana, corre o risco de assumir as mesmas características da bacia do rio Tietê, ou seja, atingir um nível tão alto de poluição que sua água não possa ser mais tratada para tornar-se potável nos próximos cinco anos. Atualmente essa situação vem sendo contornada com o crescente uso de produtos químicos pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (Cedae) para tornar a água bruta do Guandu potável segundo os padrões de qualidade fixados pelo Ministério da Saúde (Portaria n. 1.469/00, que substituiu a de n. 36/90).

geleiras ou regiões subterrâneas de difícil acesso; sobram, portanto, apenas 0,007% para o uso humano, disponível em rios, lagos e na atmosfera. No cenário internacional, apenas nove entre os quase 200 países que compõem essa comunidade concentram cerca de 60% dos recursos hídricos do mundo.

Apesar da situação privilegiada do Brasil, país que detém entre 12% e 15% daqueles 0,007% de toda a água doce disponível no planeta, água destinada ao consumo humano, à irrigação e às atividades industriais, graves problemas o afligem, além da poluição, relacionados à distribuição irregular dos recursos hídricos e ao 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 Centro-Oeste, segunda maior detentora de água do país (15,7%) é a menos populosa (6,5% do efetivo total); a região Sul concentra em seu território 6,5% dos recursos hídricos e 15% 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. Entre 40% e 60% da água tratada pelas 4.560 estações de tratamento das prestadoras de serviços de abastecimento de água são perdidas no percurso entre a captação e os domicílios, em função de tubulações antigas, vazamentos, desvios clandestinos e tecnologias obsoletas (Machado, 2004).

○ MARCO LEGAL DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS

Por mais de 60 anos, as políticas públicas de recursos hídricos foram fortemente dominadas 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 compreensível 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.

Contudo, a partir dos anos 90 do século passado, o governo brasileiro, diante dos alertas sobre a iminente crise de disponibilidade de água, em especial após a realização do Eco 92 no Rio de Janeiro e do preceituado nos artigos 21 e 22 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 a finitude do recurso água. Em dezembro de 1996, 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 n. 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,⁵ segundo os usos preponderantes da água, a outorga de direito de uso⁶ e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.⁷ Como a implementação de tais instrumentos é de caráter executivo, foi criada, por meio da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, a Agência Nacional de Águas (ANA), o órgão gestor dos recursos hídricos de domínio da União.⁸

No âmbito dos estados-membros da federação, as constituições promulgadas em 1989 refletiram a mesma sensibilidade em relação aos recursos hídricos que a Constituição Federal, incluindo, entre seus preceitos, artigos e até capítulos direta ou indiretamente ligados à problemática da água, a seus usos e prioridades e à sua participação nos recursos naturais e no meio ambiente.⁹ Alguns estados se anteciparam à regulamentação federal e instituíram os seus pri-

⁵ Enquadramento significa fazer um programa para assegurar às águas de um corpo d'água uma qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas. Ou seja, enquadramento, além de ser um cronograma de despoluição de rios, lagos e aquíferos, é um valioso instrumento de política da gestão dos recursos hídricos, posto que oficializa metas para assegurar a disponibilidade de água no nível de qualidade requerido pela sociedade que vive na e da bacia hidrográfica.

⁶ Outorga quer dizer consentimento, assentimento, assenso, anuência, aprovação, beneplácito. Indica a intenção do ato administrativo mediante o qual o poder público, investido do poder outorgante, faculta ao administrado, ora outorgado, o direito ao uso de certa quantidade de água bruta de manancial (água tal como é encontrada nos mananciais, superficiais ou subterrâneos, independentemente de seu nível de qualidade), medida na unidade de tempo, estabelecendo, quando for o caso, o regime de utilização ('turnos') e outras restrições que se façam necessárias, por tempo determinado. A outorga constitui uma manifestação de vontade do poder Executivo, e objetiva assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, ao mesmo tempo que garante o direito do usuário outorgado. Para uma análise conceitual desse instrumento de gestão na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, ver Silva & Monteiro (2004).

⁷ Se a outorga reduz conflitos e permite o controle da qualidade e da quantidade da água, assegurando o direito de uso da água ao outorgado, a cobrança, por sua vez, é capaz de induzir o usuário à adoção de uma postura de racionalidade. Portanto, elas se complementam. Nacionalmente, os objetivos da implementação da cobrança pelo uso da água podem ser assim resumidos: a) gerenciar a demanda; b) redistribuir os custos sociais, uma vez que os preços a serem cobrados serão diferenciados de acordo com a capacidade econômica do usuário; c) melhorar a qualidade dos esgotos, urbanos e industriais; d) formar fundos para as obras e outras formas de intervenção no espaço da bacia hidrográfica e, finalmente, e) fazer incorporar ao planejamento global as dimensões social e ambiental de que se reveste o problema da água de mananciais (Machado, 2003c).

⁸ Na condição de agência gestora de um recurso natural e não de agência reguladora da prestação de serviços públicos – o que a diferencia fundamentalmente das agências já instaladas para os setores de eletricidade e de telefonia –, a ANA tem oito atribuições principais (art. 4º): 1) outorga onerosa de direito de uso de recursos hídricos em corpos d'água da União; 2) fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos d'água da União; 3) implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos da União; 4) arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos; 5) planejar e promover ações destinadas a prevenir e minimizar os efeitos de secas e inundações; 6) definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos; 7) organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, e 8) estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas.

⁹ Somente a partir dos anos 1980 é que se pode dizer que a questão ambiental efetivamente emergiu no interior do Estado. A promulgação da Lei Federal n. 6.938 de 31 de agosto de 1981 (regulamentada pelo Decreto n. 88.351, de 01.06.83, alterado pela Lei n. 7.804, de 18.07.1989, pela Lei n. 8.028, de 12.04.1990 e pelo Decreto n. 99.274, de 06.06.1990, a fim de introduzir modificações colocadas pela Constituição Federal de 1988), inaugurando a Política Nacional do Meio Ambiente, veio normatizar e reunir em um só corpo legal, em escala nacional, procedimentos e ações relativas às questões de proteção, conservação e preservação ambiental, instaurando um novo processo no tratamento dessas questões. Essa lei unificou os princípios ambientais, chamando para si a responsabilidade sobre a supervisão e a formulação de normas gerais da política ambiental em escala nacional. A introdução de uma noção de 'meio ambiente' na esfera estatal obrigou o Estado a se posicionar como instância reguladora das relações e interações entre as diversas dinâmicas sociais concretas – portadoras de lógicas, representações, valores e visões de mundo diferentes e, muitas vezes, conflitantes – e a materialidade. Tal fato implicou o desenvolvimento de inúmeras estratégias, tanto por parte do Estado – por meio da formulação de políticas, normas e regulações ou, ao contrário, por meio da desregulamentação de atividades – quanto da sociedade – por meio da organização e formulação de demandas, que incluíam um espaço de participação no processo decisório das políticas relacionadas ao meio ambiente e o estabelecimento de direitos, entre outras. Para uma análise detalhada desse processo, ver Machado (2000).

meiros planos estaduais de recursos hídricos. Para citar dois exemplos, São Paulo e Ceará, por intermédio da promulgação, respectivamente, das leis estaduais n. 7.663/91 e n. 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.

Como veremos a seguir, 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. Em todo o mundo as preocupações suscitadas com a realidade dos recursos hídricos, isto é, as águas destinadas a usos, têm induzido a uma série de medidas governamentais e sociais, objetivando viabilizar a continuidade das diversas atividades públicas e privadas que têm nas águas doces um de seus principais componentes, em particular daquelas que incidem diretamente sobre a qualidade de vida da população (Machado, 2003b). 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 em relação aos recursos naturais e aos problemas ambientais.

AS INOVAÇÕES CONCEITUAIS DA LEI SOBRE GESTÃO DAS ÁGUAS COMO RECURSOS HÍDRICOS

A Lei Federal n. 9.433/97, sobre a gestão das águas como recursos hídricos e respectiva organização administrativa, e as diversas legislações estaduais refletem a profunda mudança na concepção do manejo dos recursos hídricos, sobretudo se comparadas à forma pela qual estes vinham sendo, anteriormente, tratados pelo poder público. Algumas considerações de ordem geral, referentes aos fundamentos da lei, 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, *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 cujo uso é de todos ou é 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, reconhecen-

do a legitimidade de tais interesses, estabelece um processo de gestão de recursos hídricos que permite contemplar seu uso múltiplo, não favorecendo determinada atividade ou 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 usuários¹⁰ 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; possibilitar a mais ampla fiscalização das ações desde sua definição, passando pela elaboração de projetos e pelo controle da eficácia e da aplicação dos recursos financeiros, até a universalização das informações existentes e produzidas sobre recursos hídricos.

Esse último aspecto da Lei n. 9.433/97, 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, econômica, sociopolítica 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 (Dagnino, 2002; Machado, 2000). 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 pública. Nos anos recentes, multiplicaram-se fóruns públicos nos quais questões como saúde, direitos humanos, raça e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, proteção à infância e à adolescência apresentaram-se como questões a serem levadas em conta em uma gestão partilhada e negociada da coisa pública.

A NOÇÃO DE GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS

Antes de prosseguirmos, convém observar que a noção de gestão integrada dos recursos hídricos 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 referente, primeiro, aos processos de transporte de massa de água que têm lugar na atmosfera, em terra e nos oceanos, ou seja, ao ciclo hidrológico; segundo, aos usos múltiplos de um curso d'água, de um reservatório artificial ou

¹⁰ Usuário não pode ser confundido com o consumidor final. Segundo a lei, usuário é toda pessoa física ou jurídica que faz, diretamente, uso da água superficial ou subterrânea, em seu estado natural, alterando suas condições qualitativas ou quantitativas, bem como o seu regime, ou que interfira em outros tipos de usos. Apesar de o consumidor ou uma indústria usarem a água da rede pública, eles não são classificados como usuários. O usuário, nesse caso, é o serviço ou a empresa estadual ou municipal de água, que capta a água em seu estado natural, a água bruta, a enquadra nos padrões de potabilidade e a vende ao consumidor (Machado, 2003c).

natural, de um lago, de uma lagoa ou de um aquífero, ou seja, de um corpo hídrico; terceiro, ao inter-relacionamento dos corpos hídricos com os demais elementos dos mosaicos de ecossistemas (solo, fauna e flora); quarto, à co-participação entre gestores, usuários e populações locais no planejamento e na administração dos recursos hídricos; e, finalmente, aos anseios da sociedade por um desenvolvimento socioeconômico com preservação ambiental, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável. A Lei n. 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, portanto, 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, por parte de cada agente, sobre seu papel, responsabilidades e atribuições, para que, adequados os canais de comunicação com os demais agentes, se evitem ações mutuamente neutralizadoras, confrontos e desgastes. O pressuposto a defender é a prevalência dos interesses da coletividade sobre o individual. Daí a necessidade de sistemas colegiados de autogestão ou co-gestão, formados por Comitês de Bacias, porque, quando estes 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, incorpora os interessados e constitui canal formal de participação da cidadania. Ele constitui fórum de articulação, de negociação, de discussão de problemas emergentes e tem 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 que defende os interesses privados, concentrados e específicos, já 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 o risco de corrupção do ator que toma uma decisão individual movido por interesses privados; limita o grau de liberdade, de condutas abusivas e arbítrio; restringe a

possibilidade de exercício discricionário do poder pelo Executivo; reduz 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. Ou seja, a prática de gerenciamento por bacias hidrográficas por meio de comitês é menos um instrumento e mais um pacto social, no qual a gestão de um recurso natural é compartilhada entre os diversos atores, públicos e privados.

Contudo, o instrumental para promover esse pacto social em prol de uma 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 dizer que, para a efetiva sustentabilidade político-institucional da gestão, o estilo de ação orientado pela imposição de uma ordem técnico-científica ao território, mais conhecido como tecnocrático, deve ser substituído pelo estilo de ação orientada pela negociação sociotécnica.¹¹ Quem vive e molda, portanto, o território de uma bacia hidrográfica, a ele tem acesso e deve poder usufruir do direito ao sustento e ao abrigo é a comunidade, a mesma que arca com as conseqüências diretas das ações implantadas no território onde vive e/ou trabalha.

A prática efetiva de uma 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 (industriais, agricultores, coletividades locais, organizações técnico-científicas etc.) e os entes do aparelho de Estado.¹² No entanto, como é o caso nas mais simples situações de emergência, não existe, obrigatoriamente, entre os diversos atores, a unanimidade inicial quanto às medidas a serem tomadas. Existe, sim, uma tendência natural a propor opções cujo ônus recairá sobre os outros. Cada um 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 equitativa dos

¹¹ Utilizo o termo 'sociotécnico' – criado nos anos 60 por um grupo de sociólogos britânicos que estudavam as organizações empresariais e posteriormente estendido ao estudo das tecnologias por historiadores, sociólogos e antropólogos (Machado, 1991, 2003a) – com o objetivo de enfatizar a necessidade de fazer dialogar o social e o técnico, diante da complexidade, da heterogeneidade e da 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.

¹² 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.

esforços e das responsabilidades. Comparada à simples possibilidade de impor, a negociação sociotécnica é, de modo geral, um procedimento, além de incerto, dispendioso do ponto de vista político, financeiro, emocional. É um tipo de interação no qual as partes procuram resolver dificuldades por meio 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 chegar a conduzir os outros a tomar decisões através de um conjunto de movimentos. Mas, 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.

Por se tratar, contudo, como já dissemos, de um exercício político arriscado, caso o que tenha sido acordado numa negociação sociotécnica e o estabelecido em lei não sejam cumpridos por uma das partes, sempre haverá, inclusive com garantia constitucional, o recurso à apreciação do poder Judiciário, havendo para tanto algumas modalidades de ações judiciais, dirigida cada uma delas a situações específicas, que permitam o exercício da cidadania ambiental.¹³ O ordenamento constitucional prescreveu como mecanismos capazes de assegurar à cidadania a defesa judicial do meio ambiente 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. É, dessa forma, 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. Mesmo assim, como alertam os especialistas em direito ambiental (Aguilar, 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 chance de ser eficaz. A complexidade das causas que envolvem 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.

Portanto, formalmente o aperfeiçoamento do sistema de gerenciamento de recursos hídricos brasileiro está nas mãos da 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 são um processo, não letras mumificadas. É a cidadania que as torna eficaz, as modifica ou as suprime.

¹³ Sob a designação de ‘cidadania ambiental’ está compreendido o conjunto de direitos e garantias das responsabilidades conferidas ou atribuídas tanto ao poder público como à sociedade, por intermédio de seus órgãos ou representantes; e dos próprios cidadãos, organizados ou não, capazes de perseguir e fazer valer seus direitos ambientais, aqui entendidos como todos aqueles inscritos e garantidos pelos diversos diplomas normativos – Constituição, leis, portarias, resoluções e outros.

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

O processo de redemocratização do Estado brasileiro consignado na Constituição de 1988 consagrou a participação popular na gestão “da coisa pública” ao fundar as bases para a introdução de algumas experiências que contribuiriam para a ampliação da esfera pública no país, entendida como arena na qual as questões que afetam o conjunto da sociedade são expressas, debatidas e tematizadas por atores sociais. Esses espaços, além de possibilitarem o exercício do controle público sobre a ação governamental, também tornaram públicos os interesses dos que os compõem.

Mas, atualmente, nestes tempos de mudanças políticas e futuro incerto, para que o exercício da cidadania seja instrumento de implementação do desenvolvimento sustentável com melhoria da saúde ambiental das populações e dos recursos hídricos, através de uma gestão colegiada, descentralizada e participativa, é necessário atentar para algumas fragilidades a serem superadas, a fim de que ocorra uma maior representatividade e efetiva participação dos atores em órgãos colegiados criados por lei, como os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que o princípio da gestão colegiada, integrada, descentralizada e participativa no Brasil é fundamental para a compreensão da lei como instrumento de mudança de paradigma de política pública. Não obstante, o princípio em questão dá motivo a alguns conflitos entre a sociedade civil organizada¹⁴ e o poder público, uma vez que há uma cultura administrativa de forte tradição centralizadora e tecnocrática, ainda bastante arraigada na administração pública. Mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha instituído um pacto federativo entre União, estados e municípios baseado no princípio de subsidiariedade,¹⁵ a cultura do poder centralizado é uma herança da fundação da República, transmitida de geração a geração, que tem condicionado a evolução política brasileira. No caso dos recursos hídricos, essa cultura sobrevive por intermédio de toda uma geração de especialistas das mais variadas formações, sobretudo das engenharias, que ocupam cargos decisórios em órgãos do poder público, detentores de conhecimentos empíricos sobre as bacias hidrográficas e agindo com base em redes de relações socioprofissionais regionais e/ou nacionais. Trata-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 desenvolvi-

¹⁴ A sociedade civil organizada é o setor da organização social desvinculado dos interesses econômicos dos mais diversos grupos e entidades públicas e privadas, que incorpora questões e problemáticas que envolvem direitos humanos e sociais os mais diversos, concepções normativas, valorativas e técnico-científicas amplas e, com frequência, divergentes, assim como causas de interesses humanos gerais, como é o caso da defesa da saúde, do meio ambiente e da ecologia. Os partidos políticos não fazem parte da sociedade civil organizada por estarem voltados para a conquista e manutenção do poder político *stricto sensu*, sendo componentes naturais da chamada sociedade política – ou conjunto das instituições que conformam e organizam a vida política da sociedade –, tendo no Estado o seu referencial básico, ou centro estratégico (Machado et al., 2004).

¹⁵ No direito administrativo, esse princípio consiste na orientação de que tudo aquilo que 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.

mento 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 têm 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 (Jasonoff, 1994). 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, hábitos profissionais da sociedade e da cultura da qual faz parte, valores 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 gestão das águas como recursos hídricos n. 9.433/97 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 dos atores também deve ser garantida por meio 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, objetivando validá-lo, mas de garantir a efetiva participação da população local na consolidação e materialização de um pacto através da prática política chamada 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.

A defesa, portanto, da participação não envolve apenas 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. Envolve o pressuposto de que uma pessoa física e/ou jurídica envolvida na tomada de uma decisão sentir-se-á comprometida e procurará vê-la cumprida, será agente, e não paciente, de sua implantação. 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 como propriamente suas as decisões tomadas, que resultam num plano diretor ou no enquadramento de um rio, ou pelo menos deve estar convicta de que elas

são a expressão de um consenso possível, tendo resultado de uma negociação sociotécnica em que suas aspirações foram consideradas.

Em terceiro lugar, é importante acrescentar a fragilidade e os limites da participação da sociedade em um modelo de cidadania ambiental cuja base tem na defesa judicial dos direitos sua principal arma e forma última de controle dos atos ilícitos. São flagrantes a dificuldade e o despreparo do poder Judiciário brasileiro para lidar com as questões relativas ao meio ambiente, conforme foi estampado em matéria publicada na *Folha de São Paulo*, em 14 de outubro de 2001, p. C-1, intitulada 'Justiça deixa maiores poluidores impunes'. Nessa matéria, cuja atualidade é inequívoca, afirma-se 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”, fazendo menção à afirmação do jurista Édís Milare, de que “a justiça que tarda é injustiça, principalmente quando se trata de problemas tão preocupantes quanto os do ambiente”. Mas, 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.¹⁶

Em quarto lugar, é imprescindível a participação ativa dos municípios nos Comitês de Bacias Hidrográficas, porque cabe a eles, dentro da competência administrativa comum que lhes é reservada junto à União, aos estados e ao Distrito Federal (Constituição Federal, 23, VI), o exercício de polícia das águas, inclusive em relação aos bens federais e estaduais. De fato, isso os credencia, nos termos de sua Lei Orgânica e de Posturas, a estabelecer medidas restritivas ou de controle para preservar, por exemplo, as águas de uma lagoa, em seu território, ou obrigar os proprietários de um 'lava a jato' a não desperdiçar água tratada, fazendo com que se restrinjam, para esse fim, à utilização de poços artesanais. No exercício do poder de polícia, o município pode exigir taxa, modalidade de receita tributária, como inscrito 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 no processo de formação e consolidação dos Comitês de Bacias ainda é muito tímido, como testemunha o fato de apenas três prefeitos dos 5.561 municípios brasileiros terem comparecido ao encontro do IV Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas realizado em maio de 2002 no estado de Santa Catarina.¹⁷

¹⁶ Para uma concepção da ciência processual mais aberta, mais flexível, menos conformista e menos formalista, mais adequada ao seu destinatário, que é a pessoa em sua dimensão humana e social, ver Dinamarco (2001).

¹⁷ Uma explicação plausível para essa quase ausência dos municípios na reunião do IV Fórum pode ser encontrada na *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001* divulgada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em novembro de 2003. A pesquisa revelou que de um total de 5.560, apenas 22% têm conselhos de meio ambiente em atividade, 13,6% têm legislação para áreas de interesse especial e 6,6% têm fundos específicos para ações ambientais. Segundo o levantamento, só 125 municípios têm gestão ambiental integrada, com os três instrumentos combinados. Outra informação fornecida pela pesquisa é de que a preocupação ambiental está concentrada nos centros urbanos e praticamente inexistente nas pequenas cidades. Mesmo assim, houve um aumento dos municípios que passaram a ter conselhos ambientais, de 23% para 29%. Os técnicos do IBGE comprovaram ainda a existência de uma espécie de rodízio: alguns municípios que tinham conselho ambiental em determinado ano deixaram de tê-lo no outro e voltaram a tê-lo no ano seguinte. Os técnicos desconfiam que os conselhos são criados apenas para credenciar os municípios a pleitear recursos federais. Para entrar em programas federais é obrigatório ter conselhos municipais de meio ambiente.

Em quinto lugar, segundo o artigo 38 da Lei n. 9.433/97, cabe aos Comitês: 1) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; 2) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; 3) aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; 4) acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; 5) propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade da outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com o domínio destes; 6) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; 7) estabelecer critérios e promover o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. No entanto, paradoxalmente, até o presente nenhum dispositivo jurídico foi editado visando a definir a posição estatal e a atuação funcional dos Comitês na administração pública, bem como do estatuto jurídico das pessoas físicas que atuam como seus agentes. Fazendo uso da terminologia empregada por Hely Lopes Meirelles (2001), caberia perguntar: um Comitê de Bacia é um órgão independente, autônomo, superior ou subalterno? Os integrantes dos Comitês são agentes públicos? De que tipo? Agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados ou credenciados? Regionalmente, uma das conseqüências políticas dessas indefinições por parte dos poderes públicos federal e estaduais foi, por exemplo, a exclusão, em 2003, dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Em sexto lugar, devemos frisar que as novas idéias são importantes para as mudanças sociais ou políticas. A política de recursos hídricos suscita certamente novas idéias ou, pelo menos, uma reinterpretação de antigas idéias ou de idéias velhas de algumas décadas. Mas é importante nunca 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 em algumas regiões do país que vem se prolongando neste 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, dependendo das mudanças que venham a ocorrer na forma como governantes e parlamentares se tornaram donos do poder desde a época da Colônia (Faoro, 1957), mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela e tutela, caracterizando a indistinção atual entre o público e o privado que ainda organiza o aparelho do Estado no Brasil.

Esperar que tais intervenções marquem, ocasionalmente, mudanças de comportamentos em grande escala é, talvez, ilusório, fazendo com que se ignore nossa responsabilidade coletiva em produzir mudanças mais realistas. Grandes mudanças sociais ocorrem freqüentemente, mas, à exceção das revoluções, estendem-se sobre décadas ou períodos 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 agir entre si. Mesmo as mudanças individuais, que parecem inexpressivas, podem mostrar-se bastante úteis, uma vez reagrupadas.

Em sétimo 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 que antes não existiam, modificar as relações dos atores entre si e entre estes e o Estado. Essa 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 pensou como realizável é, na prática, impossível, ou até produzir 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, diz muito mais do que está escrito. Melhor, o que não diz expressamente é tão obrigatório como o que aparece no texto, sob a condição de que se trate de conseqüências rigorosamente lógicas e não esteja em oposição com os fins sociais aos quais o legislador se propôs.

Não se pode esquecer que a lei é ditada para reger o futuro, porém sob as condicionantes da realidade de seu tempo; a evolução ambiental, social, econômica e tecnológica produz continuamente mudanças e situações novas que não poderiam ter sido imaginadas pelo legislador, mas que, apesar de tudo, necessitam de regulação, caso contrário resultariam em anarquia e insegurança.

Sem deixar de reconhecer o grande esmero das autoridades, tanto a federal quanto as estaduais, na elaboração da lei sobre gestão das águas como recursos hídricos, é seguro afirmar que, à medida que passe o tempo, aparecerão – um depois do outro – distintos problemas, sendo alguns deles já abordados nos projetos de lei n. 1.616 e 4.147 ora em tramitação no Congresso Nacional, pois se trata de uma obra humana e, como tal, imperfeita, embora, pela mesma razão, aperfeiçoável.

Isso quer significar que, seguindo-se à nova lei, aguarda-se um autêntico trabalho de gestão: desenvolvê-lo em todos os seus alcances e conseqüências, interpretá-lo, eliminar as contradições, preencher os vazios, afastar suas incoerências; em suma, fazer com que chegue, dentro do possível, ao ideal de uma clareza absoluta, de maneira que todos os atores da dinâmi-

ca territorial de uma bacia hidrográfica possam conhecer e discutir as 'leis do jogo' do delicadíssimo ato de gerir 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 alcançando um expressivo nível de complexidade e abrangência na última década (Machado, 2000), ainda se ressentir de várias brechas remanescentes, dado que ainda não se conseguiu consolidar uma legislação que proporcione à cidadania uma totalidade normativa coerente e homogênea. Exemplo disso é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257), aprovado pelo Congresso Nacional em 10 de julho de 2001, após 11 anos de negociações e adiamentos, que estabeleceu as diretrizes e ações necessárias à sustentabilidade dos meios urbanos.¹⁸ Essa nova legislação atinge 85% da população brasileira, moradora de áreas urbanas.

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 gerenciamento integrado entre recursos hídricos, saneamento e tratamento adequado do lixo só pode ser conveniente aos que pretendem aproveitar-se da atual anomia, ainda que isso leve o Brasil a manter seus baixos níveis globais de desenvolvimento humano. Tal fato se reflete na degradação cada vez maior do meio ambiente urbano: contaminação de rios, lagos e lençóis freáticos, acarretando a proliferação de várias doenças infecciosas e parasitárias. Mas a redução e a prevenção de doenças por meio do saneamento básico aumentam a vida produtiva do indivíduo, seja pela ampliação da vida média ou pela diminuição do tempo perdido (ausências no trabalho). Essa constatação permite questionar uma concepção bastante difundida, segundo a qual o fato de que algumas coisas deixam de acontecer é atribuível a uma suposta 'falta de vontade política' das autoridades. Essa expressão é uma contradição em seus próprios termos. O que existe na origem desses 'desacontecimentos' é, sempre, uma conveniência da omissão, ou seja, a presença de uma vontade política: a vontade política de não fazer.

Concluindo, para aqueles que escolheram o caminho da democracia direta e constitucional, tanto do 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: defesa da democracia, do direito à saúde e ao acesso às ações e serviços necessários para sua proteção e recuperação; repúdio à arbitrariedade e ao desmando. Conseqüentemente, ela remedia os problemas socioambientais causados pelos padrões atuais de desenvolvimento econômico e de utilização dos recursos naturais.

¹⁸ 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 no território.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DINAMARCO, C. R. *Instituições de Direito Processual*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Editora Globo, 1957. 2 vols.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003a.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Atlas do Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003b.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002a.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002b.
- JASONOFF, S. *The Fifth Branch: science advisers as policymakers*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
- MACHADO, C. J. S. *Cientistas e Engenheiros em Ação: um perfil da antropologia das ciências sociais e das técnicas de Bruno Latour*, 1991. Tese de Mestrado, Rio de Janeiro: Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MACHADO, C. J. S. *Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade: uma introdução aos modelos teóricos*. Rio de Janeiro: E-papers, 2003a.
- MACHADO, C. J. S. Experiências internacionais de gestão de águas internas: uma análise comparada com o arcabouço jurídico brasileiro. *Revista Forense Eletrônica*, 366:449-469, 2003b.
- MACHADO, C. J. S. A cobrança pelo uso da água: contribuição para sua implementação no estado do Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro*, 9:55-75, 2003c.
- MACHADO, C. J. S. (Org.) *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.
- 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 Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, L. M. C. da & MONTEIRO, R. A. Outorga de direito de uso de recursos hídricos: uma das possíveis abordagens. In: MACHADO, C. J. S. *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.
- SHIKLOMANOV, I. World fresh water resources. In: GLEICK, P. H. (Ed.) *Water in Crisis: a guide to the world's fresh water resources*. Oakland, Stockholm: Pacific Institute of Studies in Development, Environment and Security, Stockholm Environmental Institute, 1998.