



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA – UNEB
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS –
SEMARH
CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS – CRA
NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO MEIO AMBIENTE –
NEAMA
SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – SENAI

KÁTIA LIRA OLIVEIRA

GESTÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS: LIMITAÇÕES E
POSSIBILIDADES JURÍDICAS, DEMOCRÁTICAS E
SOCIOECONÔMICAS

Salvador - Bahia
2004

KÁTIA LIRA OLIVEIRA

**GESTÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS: LIMITAÇÕES E
POSSIBILIDADES JURÍDICAS, DEMOCRÁTICAS E
SOCIOECONÔMICAS**

Monografia apresentada como exigência final do curso de Pós-graduação em Gestão Ambiental Municipal, I Turma.

ORIENTADOR: Prof. Msc. ROBÉRIO BARBOSA BOMFIM

Salvador - Bahia
2004

“ Valham-nos águas divinas para nossa proteção, para saciar nossa sede, para trazer-nos bem-aventuranças e felicidade. Águas soberanas que reinam sobre o que é preciso e sobre a humanidade! Invoquemos o bálsamo de vossa cura.”

Invocação do RIGVEDA, antigo livro sagrado da Índia.

Homenagem

Em memória,

Professor Milton Santos,

geógrafo e estudioso das questões
sociais, que honrou o nome da Bahia.

SUMÁRIO

	<i>Pg.</i>
1. Introdução	8
2. Problema	10
2.1 Justificativa	10
3. Objetivo Geral	12
3.1 Objetivo Específico	12
4. Metodologia	13
5. Hipóteses	14
5.1 Instrumentos para Análises das Hipóteses	14
5.1.1 Conceitos	14
5.1.2 Variáveis	16
6. Revisão Bibliográfica	16
6.1 Princípios Norteadores da Política Nacional de Recursos Hídricos	16
6.2 Gestão Municipal de recursos Hídricos: Limitações e Possibilidade Jurídicas, Democráticas e Socioeconômicas	20
6.3 Parâmetros Jurídico-constitucionais para Gestão Municipal de Recursos Hídricos sob a Vigência da Constituição de 1988	22
6.4 Disposições Constitucionais sobre Recursos Hídricos da Constituição Estadual da Bahia	24
6.5 Aspectos Gerais de Regulação e Gestão dos Recursos Hídricos pelo Município: Participação Popular e Controle Tecnológico	27
6.6 O controle Tecnológico com Instrumento de Gestão dos Recursos Hídricos no Meio Rural nos Municípios	28
6.7 A Participação Social como Princípio Fundamental na Regulação e Gestão dos Recursos Hídricos	29
6.8 Desenvolvimento Sustentável como Parâmetro da Gestão Municipal de Recursos Hídricos	41
6.9 Controle e Regulação Parestatal dos Recursos Hídricos por Organizações do Poder Econômico	46

6.10 Controle da Favelização e Ordenamento da Ocupação do Solo Urbano como Instrumento de Políticas de Gestão dos Recursos Hídricos	48
6.11 Ações Municipais para o Ordenamento do Solo e Gestão dos Recursos Hídricos	51
6.12 Princípio do Poluidor Pagador: Pressupostos Constitucionais e Infraconstitucionais	53
6.13 Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos Intermunicipais: Comitês Interdisciplinares de Bacias Hidrográficas	54
6.14 Gestão Municipal de Recursos Hídricos: Comitês e Consórcios de Bacias como Rede de Sistemas Vinculados ao Marco Sistema Constitucional	57
6.15 Instrumentos Legais para a Sanção das Violações à Ordem jurídica Concernente aos Recursos Hídricos	59
7. Conclusão	62
8. Referências Bibliográficas	67

RESUMO

OLIVEIRA, Kátia Lira. Gestão Municipal e Recursos Hídricos: Limitações e Possibilidades, Jurídicas, Democráticas e Socioeconômicas. Salvador, 2004. 70f. Monografia – Universidade Estadual da Bahia – UNEB, em parceria com o Núcleo de Estudos Avançados do Meio Ambiente – NEAMA/Centro de Recursos Ambientais-CRA. Este trabalho tem por objetivo demonstrar os instrumentos e limitações jurídicas, democráticas e socioeconômicas imputadas ao município, na gestão dos recursos hídricos, trazendo à discussão o seu efetivo papel nesse processo. Para isso, utilizou-se o embasamento e o balizamento da apreciação crítica, através de metodologias de pesquisas dedutivas e indutivas a partir de leitura e releitura de dados primários e secundários sobre a questão, bem como o confronto de argumentos e teses sobre a problemática, ou seja pelo método comparativo. A gestão dos recursos hídricos pelo município confunde-se com os parâmetros ideológicos da democracia, ou seja, da participação popular na definição das prioridades de uma administração municipal. Portanto, busca-se prospectar argumentos e teses acerca da problemática, questionando certezas e generalizações, para definitivamente delimitar os parâmetros paradigmáticos da gestão de recursos hídricos pelos municípios no âmbito da ordem constitucional da República Federativa do Brasil. Muito se tem debatido sobre a competência dos municípios no trato das questões ambientais, notadamente sobre sua competência para legislar sobre Direito Ambiental, sobre tudo, o seu papel na gestão dos recursos hídricos. Diante de tal realidade, pergunta-se: quais são as possibilidades e limitações de gestão dos recursos hídricos pelo município, sob ordenamento constitucional de 1988?. Neste trabalho se tornou evidente que embora seja importante a existência de órgãos públicos que organizem, formulem e executem as políticas de gestão de recursos hídricos, seu sucesso depende da participação e do apoio da sociedade civil. A efetiva participação da sociedade civil, as limitações impostas pelo poder econômico e pela legislação, poderão ser razoavelmente contornadas, permitindo a gestão dos recursos hídricos municipais pelas populações interessadas.

Palavras-chave: Gestão, Recursos Hídricos, Municípios, Sociedade Civil.

1 - INTRODUÇÃO

Em qualquer lugar, a água é essencial para o desenvolvimento econômico e a saúde humana. Mesmo em regiões mais desenvolvidas, onde prevalece o respeito à ordem jurídica e concepções antropocêntricas, a utilização racional dos recursos hídricos não tem se pautado pela racionalidade, comedimento ou como instrumentalização para o fomento da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Este trabalho tem por objetivo demonstrar os instrumentos e limitações jurídicas, democráticas e socioeconômicas imputadas ao município, na gestão dos recursos hídricos, trazendo à discussão o seu efetivo papel nesse processo.

Para isso, utilizou-se o embasamento e o balizamento da apreciação crítica, através de metodologias de pesquisas dedutivas e indutivas a partir de leitura e releitura de dados primários e secundários sobre a questão, bem como o confronto de argumentos e teses sobre a problemática, ou seja pelo método comparativo.

Desse modo, é preciso ter o discernimento correto das possibilidades concedidas ao município pela Constituição de 1988 para, mediante instrumentos de participação popular ou da sua Lei Orgânica, tutelar os seus recursos hídricos.

A questão do desenvolvimento e crescimento econômico está diretamente vinculada com a exploração e ao gerenciamento dos recursos ambientais, sobretudo os recursos hídricos.

A distribuição irregular de 8% da água doce do planeta evidencia a necessidade da gestão racional e democrática pelas comunidades dos municípios dos seus recursos hídricos disponíveis, uma vez que a água não pode ser tão

somente instrumento para geração de riqueza e expansão do capital, mas sobretudo para a garantia da perpetuação das espécies.

A gestão dos recursos hídricos pelo município confunde-se com os parâmetros ideológicos da democracia, ou seja, da participação popular na definição das prioridades de uma administração municipal.

Segundo o empresário alemão Tyll Necker (1989:31), “A proteção do meio ambiente é o terceiro fato de produção hoje em dia, depois do capital e do trabalho. Devemos partir do princípio que no futuro o capital e o trabalho não serão mais os únicos fatores determinantes do desenvolvimento, mais, sim também o meio ambiente”.

Compreende-se, a partir da afirmação do empresário que as municipalidades na definição das suas políticas de desenvolvimento econômico devem levar em conta as possibilidades de manutenção do equilíbrio ambiental, sobretudo da sanidade dos seus recursos hídricos disponíveis.

O mais importante não deve ser o número de empregos gerados pelas indústrias ou os milhões de reais gerados em impostos, mas sim a preservação do ambiente, o habitat das pessoas em condições de salubridade e de perfeita convivência. É preciso ponderar que os ganhos imediatos com impostos podem resultar em despesas incomensuráveis com tratamento de doenças ocasionadas pela contaminação e envenenamento dos mananciais por indústrias poluentes, liberadas para o funcionamento no território do município sem qualquer controle ecológico ou legal.

Portanto, busca-se prospectar argumentos e teses acerca da problemática, questionando certezas e generalizações, para definitivamente delimitar os

parâmetros paradigmáticos da gestão de recursos hídricos pelos municípios no âmbito da ordem constitucional da República Federativa do Brasil.

2 - PROBLEMA

O desenvolvimento econômico com as suas contradições e suscetibilidades induzem a uma realidade constitucional, diversa da formal, nesse contexto as possibilidades de gestão dos recursos hídricos torna-se prisioneiro de limitações de ordem legal, econômico-financeiras e também ideológicas.

Diante de tal realidade, pergunta-se: quais são as possibilidades e limitações de gestão dos recursos hídricos pelo município, sob ordenamento constitucional de 1988?

2.1 JUSTIFICATIVA

Segundo (JÚNIOR 1997), muito se tem debatido sobre a competência dos municípios no trato das questões ambientais, notadamente sobre sua competência para legislar sobre Direito Ambiental, sobre tudo, o seu papel na gestão dos recursos hídricos.

Questão da preservação ambiental, especialmente dos recursos hídricos, neste início do século XXI já é uma preocupação aguda tanto para as nações desenvolvidas como para as nações periféricas, muitas delas vítimas de secas ou da escassez de água potável. Em razão de tal escassez é provável que se não cambiarmos o atual modelo de um desenvolvimento, possivelmente poderão

ocorrer conflitos intercontinentais pelo direito de uso da água. Deverasmente, esse poderá ser um século por demais marcado e marcante para as gerações futuras. Acontecimentos múltiplos imprimirão marcas tão profundas que a humanidade do futuro não se entenderá a si mesma se perder o referencial do século XXI, de acordo com (MOSER, 2000).

O acelerado crescimento demográfico, particularmente nos países mais pobres, põe em risco um equilíbrio natural que se pensava regular automaticamente as populações.

A consciência ecológica emerge igualmente no contexto de uma nova consciência ética, que supera o eternismo para preocupar-se com as realidades do homem; que sai do subjetivismo privatista para lançar-se na macro-realidade; que abandona o progressismo para abraçar uma contestação libertadora.

É dentro deste contexto que certas questões de cunho ecológico assumem uma conotação nitidamente jurídica e ética. Qual é realmente a gravidade da ameaça que paira sobre o homem a partir dos problemas ecológicos? Como chegamos ao atual estado de coisas? Será que os problemas ecológicos não escondem problemas mais profundos, do relacionamento do homem com a natureza e dos homens entre si? Como sair deste impasse?

É a partir desse substrato confrontando simultaneamente a realidade presente às disposições e princípios constitucionais questiona a problemática da gestão dos recursos hídricos pelo município.

A partir da vigência da constituição de 1988 atribui-se ao município concorrentemente como os Estados membros e a União a competência para legislar sobre meio-ambiente, por outro lado o texto constitucional não atribui mais ao município a propriedade sobre cursos d'água bacias e mananciais que

estão localizados no espaço do seu território. Essa realidade jurídico-constitucional que retira do município a propriedade dos recursos hídricos sob o seu domínio, como por força da vigência do Código das Águas de 1934, prevalecia nos sistemas constitucionais anteriores, suscita uma série de questionamentos uma vez que contraditória e limitante, ante as exigências de participação do município na gestão de recursos hídricos.

Diante dessa situação paradoxal a questão da gestão e regulação dos recursos hídricos pelo município propicia uma abordagem crítica balizada por parâmetros lógicos dialéticos, sob essa perspectiva se justifica a discussão gerada do problema.

3 – OBJETIVO GERAL

Discutir e analisar a problemática da gestão e aproveitamento dos recursos hídricos pelo município, sob o ordenamento jurídico ensejado pela Constituição da Republica Federativa do Brasil.

3.1 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS

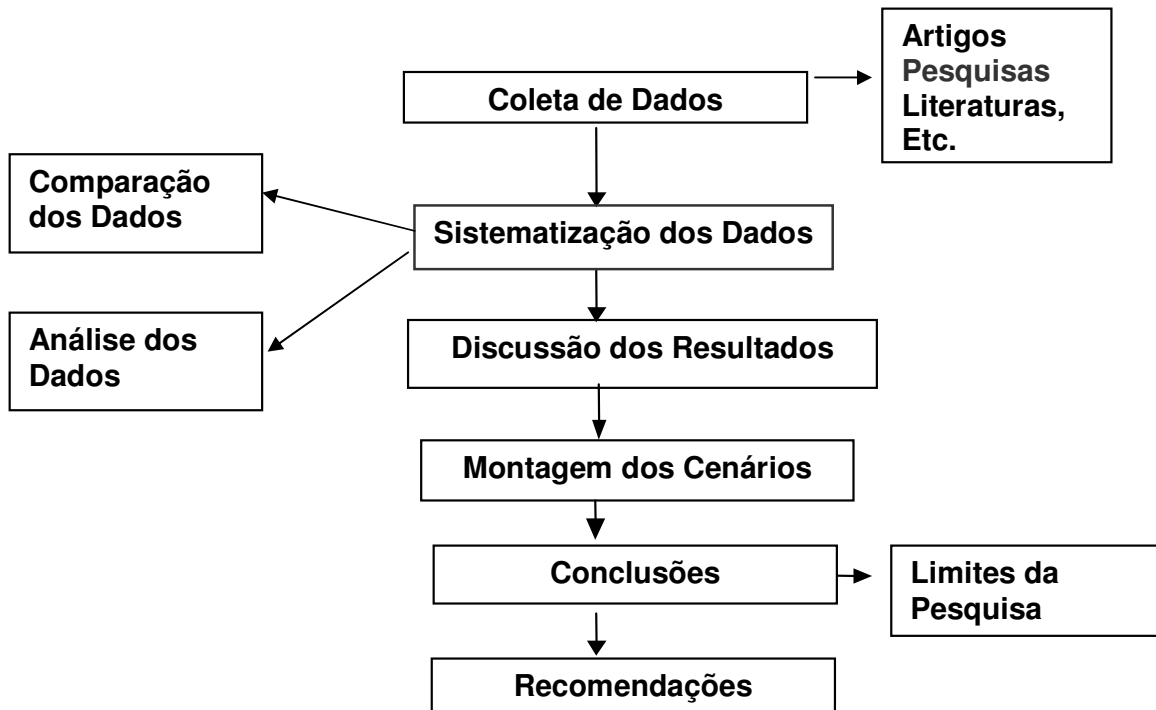
- Analisar as injunções do poder econômico na regulação e gestão dos recursos hídricos pelo município;
- Conhecer o papel dos municípios no funcionamento de consórcios e comitês de bacias hidrográficas;

- Conhecer os limites e a realidade da participação popular na definição de políticas de regulação e gestão dos recursos hídricos municipais.

4 – METODOLOGIA

A metodologia empregada neste trabalho consistiu no estudo bibliográfico mediante pesquisa descritiva, utilizando-se do método comparativo, através de consultas a legislação ambiental pertinente, bem como monografias, estudos técnicos e trabalhos científicos que abordam a problemática.

4.1 Base Metodológica:



5 – HIPÓTESES

- Quanto maior for a participação popular maior será a integração do município na gestão dos recursos hídricos;
- À medida que aumenta a ingerência de outros entes federativos, diminui a eficiência da gestão dos recursos hídricos pelo município;
- Quanto maior forem as pressões do poder econômico sobre os governos dos entes federativos, menores serão as possibilidades de indução ao aproveitamento racional dos recursos hídricos;
- Quanto maiores forem as pressões da população por insumos e recursos de desenvolvimento urbano, maiores serão as possibilidades de insucesso da gestão eficiente dos recursos hídricos pelo município.

5.1– INSTRUMENTOS PARA ANALISES DAS HIPÓTESES

5.1.1. CONCEITOS

1. Recursos Hídricos: Em uma determinada região ou bacia hidrográfica, a quantidade de águas superficiais ou subterrâneas, disponíveis para exploração não importando o seu uso.

2. Política de Gestão Ambiental: traduz-se como sendo a condição das ações dirigidas para consecução do aproveitamento racional, dos recursos e do equilíbrio ecológico.

3. Participação popular: Exercício coletivo de discussões e também de decisões nas questões atinentes a comunidade.

4. **Poluição das águas:** É o resultante da deterioração das bacias hidrográficas, mananciais e cursos d'águas por resíduos urbanos, resíduos rurais e industriais, vindo a alterar as suas características físicas, químicas e biológicas, tornando-se o seu uso impróprio para certos fins.

5. **Ordem constitucional:** Conjunto de normas e, princípios, da articuladas sistematicamente, sob a forma de códigos e leis que norteiam as relações entre os indivíduos e a organização social e econômico em um Estado nacional.

6. **Tecnologia:** Conjunto de técnicas, praticas e saberes utilizados para a produção de bens e fomento do desenvolvimento econômico.

7. **Desenvolvimento sustentável:** Sistemática de industrialização e aproveitamento dos recursos naturais e matérias primas que atende às necessidade de preservação ambiental e de promoção da justificativa social.

8. **Conformações transnacionais:** Organizações de natureza econômica que atuam em todos o locais do globo determinando políticas sociais e economistas e promovendo subversão nas possibilidades coercitivas das normas de tutela da atividade econômica e do meio-ambiente.

9. **Ordenamento urbano:** Consiste em medidas efetivas pelo poder público municipal com fito de racionalizar a utilização do solo urbano e preservar os recursos que lhe são atinentes.

10. **Legislação de controle:** conjunto de normas de direito positivo que tutelam o manuseio, a utilização e a preservação dos recursos naturais e do habitat dos seres vivos.

5.1.2. VARIÁVEIS

Dependentes

- Fomento do desenvolvimento sustentável;
- Preservação das condições de potabilidade e de utilização econômica dos recursos hídricos;
- Instrumentalização de políticas de ordenamento de ocupação do espaço urbano em face da preservação dos recursos hídricos disponíveis;
- Desenvolvimento de política de regulação da instalação de indústrias poluentes vinculadas, a preservação das condições de potabilidade dos recursos hídricos.

Independentes

- Participação popular nas decisões sobre legislação e controle dos recursos hídricos;
- Vigência de legislação coercitiva que tutele o aproveitamento dos recursos hídricos.

6– REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

6.1 – PRINCÍPIOS NORTEADORES DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9.433/97 estabeleceu que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das

águas. Estipulou, também, que um dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos é assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos. E em julho de 2000 foi promulgada a Lei 9.984, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

As referidas Leis evocam *fundamentos* e não princípios. Alguns dos *fundamentos* assinalados devem ser considerados princípios jurídicos, pelo fato de estabelecerem prioridades baseadas em valores éticos. Entretanto, outros dispositivos incluídos no arcabouço jurídico jus-hidrológico dizem respeito a situações de natureza econômica ou técnica, que fundamentam a política nacional. É bom que se perceba que os fundamentos poderão ser alterados com mais facilidades que os princípios, pois estes dizem respeito a valores estruturantes do convívio social.

Segundo o Art. 1º da Lei 9.433/97, "**A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos**":

a - "a água é um bem de domínio público;"

Decorre daí que contrariamente ao sistema constitucional anterior, que possibilitava a propriedade privada de mananciais e cursos d'água, sob a vigência da Constituição de 1988, e a legislação infraconstitucional dela derivada, a propriedade privada da água já não existe mais na ordem jurídica brasileira, no sentido de uma pessoa proclamar-se e agir como proprietária da água que se encontra em seu fundo, quer como corpo d' água, cercado por terras do dono do

fundo, quer como curso d' água, proveniente de outro fundo e com destino para um terceiro.

Os princípios norteadores da preservação do meio-ambiente e de exploração e domínio dos recursos hídricos pelo Estado brasileiro estão em consonância com a sua opção pela vigência de um Estado Democrático Social, em conformidade com a doutrina social da igreja. A propósito da assertiva, verifiquemos o que diz documento papal.

Segundo a encíclica GAUDIUM ET SPES (VATICANO, 1967, p.101)“, a finalidade do Estado é fazer realizar o bem comum, que não diz respeito apenas aos interesses do individuo, nem aos interesses da sociedade, mas aos interesses de uns e outros”.

No mesmo sentido são as afirmações do psicólogo americano Rollo MAY, (1978, p.96)

“Uma boa sociedade é, portanto, aquela que concede mais liberdade aos seus componentes – Liberdade definida não negativa e defensivamente e sim de maneira positiva, como oportunidade para realizar valores humanos cada vez mais amplos. Segue-se que a realização de tais valores passa pela construção de uma sociedade aberta à participação popular”.

É lógico que a existência de um estado democrático social implica em instrumentos de participação popular e controle do poder econômico, não é diferente a opinião dos pensadores inframencionados.

(GUEST, 1982, p. 36) assevera que: “desenvolvimento comunitário implica a existência de instrumentos e tecnologias eficientes para o controle dos recursos hídricos pela população”.

(MAUNG, 2001, p. 46) assevera que: “uma outra forma importante de controle e gestão dos recursos hídricos pelos municípios é a formação de comitês ou consórcios de água a partir de comissões populares”.

No que diz respeito a políticas de controle e gestão dos recursos hídricos pelo município, as ponderações de (GUY CAUBET, 1978, p. 96) sobre os dispositivos da Lei nº 9.433/97 são um norte para a compreensão das possibilidades e limitações do poder público municipal no concernente à sua gestão. Observe o texto abaixo:

“A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; Como passou a ser considerada um bem escasso, a água ingressa no império da economia: passa a ter valor monetário determinado pelas "leis" da oferta e da procura.

Isso significa que o bem econômico é a água em si, e não a possibilidade de receber esse bem, via rede de distribuição, em praticamente qualquer lugar. Não se deve confundir a situação antes e depois da Lei 9.433/97. Antes da lei, pagava-se pela amortização dos investimentos realizados para captar, tratar e distribuir a água, bem como manter as condições de funcionamento da rede. Depois da lei, continuam as mesmas operações, eventualmente realizadas por outras pessoas jurídicas e, além disso, está previsto o pagamento pelo volume de água consumido ou usado para as múltiplas finalidades. A água se tornou uma mercadoria, com um regime jurídico específico”.

E ainda no mesmo sentido (THAPALYAL, 1980, p. 32):

:

“Efetivo controle dos recursos hídricos pelos municípios passa pelo ordenamento na ocupação do espaço urbano, assim como também pela

regulação positiva de formas de postura e utilização das bacias e mananciais pelas industrias e demais unidades econômicas”.

(BRANDT, 1991, p. 34) afirma que:

"A água de boa qualidade e a melhora do saneamento são condições necessárias para a boa saúde, e sem elas não pode haver melhoria duradoura da saúde pública.

Todos sabemos que há necessidade de ação decidida dos governos para mudar a situação predominante. Sabemos também que a água pura e o saneamento continuarão sendo objetivos inatingíveis nos países pobres, sem assistência para o desenvolvimento.

Antes de tudo, é necessário que não percamos a esperança e que não percamos tempo discutindo o que seria melhor fazer primeiro.”

A gestão municipal de recursos hídricos tem o desafio de desenvolver uma práxis eco-social, que tenha como paradigma não crescimento econômico e o consumo ilimitado dos recursos naturais, mas o respeito aos limites da natureza para a preservação do meio-ambiente e a sobrevivência da humanidade.

6.2 - GESTÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS: LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADE JURÍDICAS, DEMOCRÁTICAS E SOCIOECONÔMICAS

A discussão das possibilidades e limitações jurídicas, democráticas e socioeconômicas, para que o município proceda à gestão e a regulação dos seus recursos hídricos, se fortalece a medida que há uma pressão maior da sociedade

civil e usuários de água, em detrimento das teorias administrativas adotadas pela política nacional de gestão dos recursos hídricos.

Dessa forma, são perfeitamente factíveis as discussões geradas da análise das injunções advindas da participação popular no manuseio de tecnologias, da colaboração de comitês de consórcios intermunicipais na formulação do planejamento municipal de exploração e utilização dos recursos hídricos, bem como a definição de novos rumos das políticas da gestão ambiental e de recursos hídricos.

As possibilidades de construção de políticas de desenvolvimento sustentável, “o controle e regulação paralela” dos recursos hídricos pelo poder econômico e, ainda, o controle da disseminação das favelas e da ocupação de solo urbano no contexto da gestão municipal de recursos hídricos, estão num patamar estratégico para a geração de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o uso racional e preservação das condições de potabilidade dos recursos hídricos localizados no espaço geográfico do município,

Os parâmetros norteadores da abordagem são a participação popular e os princípios constitucionais advindos da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. verifica-se a validade e vigência do ordenamento.

Mérito jurídico constitucional posto em face do poder estrutural das corporações transnacionais de natureza econômica. Conclui-se buscando, indicar pistas para que dentro das limitações que são imposta pela ordem constitucional, o município implemente formas exequíveis dada à gestão e regulação eficiente dos seus recursos hídricos.

6.3 – PARÂMETROS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS PARA GESTÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS SOB A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Até a vigência da atual Constituição Federal, a gestão dos recursos hídricos (rios, lagos, mares, águas pluviais e demais cursos de águas) era regulada pelo Código de Águas, que foi recepcionado em sua maior parte pela atual carta constitucional.

A normatividade dos recursos hídricos de então se limitava à legislação e infra-constitucional. A partir da vigência da Constituição Federal de 1988, o Direito Ambiental brasileiro tem toda sua legislação especial como derivada do art. 225 da Constituição Federal, cujo texto assim se apresenta: "**Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**".

Porém, não tem sido fácil a adaptação do sistema jurídico brasileiro para as peculiaridades do Direito Ambiental, em distinção às demais áreas do Direito para alcançar eficaz proteção ecológica do meio ambiente, sobretudo no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos pelas municipalidades.

Na Constituição Federal (BRASIL, 2003) não se atribui propriedade de cursos d'águas ou qualquer manancial de recursos hídricos ao ente federativo municipal, isso se pode afirmar do dispositivo inframencionado:

Art. 20. São bens da (UNIÃO):

III – Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou de dele provenham, bem como terrenos marginais e as praias fluviais;

VI – O mar territorial;

VIII – Os potenciais de energia hidráulica.”

No que diz respeito aos Estados membros, vejamos:

Art. 26. Inclui-se entre os bens dos Estados:

I – As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da união.

A principiologia da ordem jurídica constitucional em vigor induz uma sistemática de gestão e regulação dos recursos hídricos pautados em responsabilidade compartilhada da União e Estados membros, cabendo aos Municípios exclusivamente legislarem nos limites constitucionais, sobre proteção ambiental, é o que se impende do dispositivo constitucional:

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 das suas formas.

(BRASIL, 2003, p. 51)

Ressalte-se ainda que o desenvolvimento sustentável, como fundamento da gestão de recursos hídricos, se insere na estrutura principiológica constitucional que tutela a Ordem Econômica, vê-se do:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, os seguintes princípios:

VI – Defesa do meio ambiente;

(BRASIL, 2003, p. 76)

Depreende-se, portanto, que a abordagem da questão de gestão municipal de recursos hídricos, seus limites de possibilidades, circunscreve-se nos limites da ordem constitucional do Estado brasileiro.

6.4 – DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DA BAHIA

Como se pode observar a ordem constitucional é um sistema lógico jurídico no qual se inserem as constituições estaduais e toda legislação infraconstitucional, no que se refere a disposições sobre meio ambiente, mormente sobre recursos hídricos, constituições estaduais como a do Estado Membro da Bahia trazem um capítulo próprio.

No capítulo que trata sobre a tutela do meio-ambiente, do seu artigo 212, a Constituição da Bahia (1989, p. 12) assim preceitua:

Art. 212 – Ao estado cabe o planejamento e a administração dos recursos ambientais para desenvolver ações articuladas com todos os setores da administração pública e de acordo com a política formulada pelo Conselho Estadual de Meio-ambiente.

No parágrafo 1º do artigo subsequente define-se a composição do Conselho Estadual de Meio-ambiente como sendo:

§ 1º O órgão superior do sistema será o Conselho Estadual de Meio Ambiente, colegiado normativo e deliberativo tripartite, composto paritariamente de representante do Poder Público, entidades ambientalistas e outros seguimentos da sociedade civil, que deverá, entre outras competências definidas em lei, formular a política estadual do meio-ambiente.

Infere-se, por conseguinte, que na constituição Estadual da Bahia existem disposições expressas que asseguram a participação popular na definição das políticas de gestão ambiental.

Sobre o patrimônio ambiental estadual, suas áreas de preservação permanente, o texto constitucional baiano (BAHIA 1989, p. 12) se ocupa da sua definição no artigo 215: São áreas de preservação permanente, como definidas em Lei:

V – Os lagos, lagoas e nascentes existentes em centros urbanos, mencionados no Plano Diretor do respectivo município,

Vê-se que, diferentemente da carta magna, a constituição do Estado da Bahia define expressamente como de preservação permanente os recursos hídricos existentes no seu território.

As normas constitucionais de proteção aos recursos hídricos emanadas da constituição baiana estabelecem vedações importantes que são parâmetros para a organização, ocupação e desenvolvimento do espaço urbano, é o que se depreende do artigo 226, com seus respectivos incisos:

Art. 226 – É vedado, no território do Estado:

V – a instalação de aterro sanitário, usinas de reaproveitamento e depósito de lixo a menos de cinco quilômetros do perímetro urbano, de núcleos residenciais, do mar, dos rios e seus afluentes;

VI – a localização, em zona urbana, de atividades industriais capazes de produzir danos à saúde pública e ao meio-ambiente, devendo aquelas em desacordo com este inciso serem estimuladas a transferir-se para áreas apropriadas;

VII – o lançamento de resíduos hospitalares, industriais e de esgoto residências, sem tratamento, diretamente em praias, rios, lagos e demais cursos d'água, devendo os expurgos e dejetos, após conveniente tratamento sofrerem controle e avaliação de órgãos técnicos governamentais, quanto aos teores de poluição.

(BAHIA, 1989, p. 13)

A Constituição do Estado da Bahia define os parâmetros norteadores para a regulação do aproveitamento e preservação dos recursos hídricos, em conformidade com toda a legislação infraconstitucional posterior à Constituição Federal de 1988, isto é, todos os dispositivos da Carta Política baiana concernentes à conservação e manuseio dos recursos ambientais estão presentes nos códigos e leis emanados da União.

6.5 - ASPECTOS GERAIS DE REGULAÇÃO E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS PELO MUNICÍPIO: PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE TECNOLÓGICO

Em conformidade com os dispositivos da Lei 9.433/97, os postulados de gestão e regulação de recursos hídricos são a gestão descentralizada e participativa .

Os postulados referidos se conjugam num processo dinâmico de regulação social do acesso e utilização dos recursos hídricos, segundo (MACHADO e MACEDO, 2000, p. 6):

A forma como atualmente é praticada a inovação introduzida com a Lei [9.433/97], isto é, a participação conjunta entre poderes públicos, usuários e sociedade civil, apresenta duas características: a primeira, coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia; a segunda, torna mais difícil o envolvimento da população local no processo de gestão pelo fato de ser produzido unilateralmente conhecimento sobre uma das dimensões de seu meio ambiente, os recursos hídricos.”

Assim, a administração de bacias hidrográficas, lagos, cursos d'água, pelo poder público deve estar vinculada à promoção da cidadania, democratização de acesso aos bens públicos e desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável.

Para que a efetivação dos princípios acima enunciados possa vir a ser uma realidade, instrumentos apropriados de cooperação entre os governos municipais de uma mesma micro-região são uma exigência. Daí a necessidade da formação

de consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, associando interesses e racionalização da utilização econômica dos recursos hídricos, embora não haja na lei possibilidades expressas de constituição dos referidos consórcios.

Igualmente, o manejo de pequenas bacias, localizadas nos limites do município, deve convergir para as necessidades dos atores locais, respeitando as decisões e ações das associações comunitárias, núcleos de ambientalistas e de produtores rurais, demandadores de tais recursos hídricos, promovendo assim a construção da noção de mutirão para a proteção de um bem comum, é o que ressalta a ambientalista, (NEVES, 1994)

6.6 – O CONTROLE TECNOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO MEIO RURAL NOS MUNICÍPIOS

A água para o produtor rural, enquanto bem de produção, é insumo da maior relevância. O seu manuseio e aproveitamento visando a preservação do meio-ambiente, associada ao aumento da produtividade, requer o emprego de tecnologias adequadas.

Esta escolha de insumos tecnológicos será determinante para o sucesso da estratégia gerencial em recursos hídricos. Caberá ao comitê de bacias deliberar sobre o emprego de tais insumos tecnológicos, em conformidade com a opção ou modelo de desenvolvimento, bem como na definição de patamares de despoluição nos casos de rios ou cursos d'águas degradados pelo uso irracional e ainda as condições de manejo de pequenas bacias.

A propósito da assertiva, vejamos o que diz (GUEST, 1991, p. 5) em artigo para a revista da Organização Mundial de Saúde, "A Saúde do Mundo":

"No terceiro mundo, as possibilidades de utilização racional dos recursos hídricos passa pelo desenvolvimento comunitário, isto é, implica na existência de instrumentos e tecnologias apropriadas para o fomento de saneamento básico e destinação econômica dos recursos hídricos, atendendo às necessidades de diminuição das desigualdades regionais e sociais "

Depreende-se, portanto, que participação social, regulação democrática e emprego de tecnologias adequadas para o aproveitamento de recursos hídricos disponíveis se constituem em paradigmas do processo de sua gestão pelo município, que devem balizar o desenvolvimento econômico e as políticas de preservação ambiental e que, portanto, são princípios que devem ser empregados nos processos de decisão sobre planejamento urbano e desenvolvimento sustentável.

6.7 - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL NA REGULAÇÃO E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Segundo os princípios constitucionais norteadores da política ambiental brasileira, o processo de gerenciamento dos recursos hídricos consiste, basicamente, no desenvolvimento e aplicação de processos de conciliação dos objetivos sociais de desenvolvimento econômico e de preservação do quadro ambiental, "compatibilizando as demandas e oportunidades de desenvolvimento da sociedade com a capacidade de suporte do ambiente na unidade espacial da bacia hidrográfica," (LANNA, 1994, p. 41). Infere-se daí que, a base do processo

vincula-se à efetiva participação da sociedade no processo decisório o que, até o presente momento tem se constituído em utopia, ou seja, uma realidade a ser atingida, uma hipótese a ser confirmada e não uma realidade objetiva.

A participação social nos processos decisórios acerca da gestão e aproveitamento de recursos hídricos nem sempre se traduz em unanimidade, sob o regime democrático as contradições e pontos de vistas diversos afloram. Isso significa que as questões concernentes à temática estão vinculadas às visões de uma sociedade pluralista.

Dentre as várias questões que se colocam para a efetivação da participação social, uma das dificuldades centrais dos planejadores está em apreender as necessidades reais de uma sociedade pluralista onde as necessidades percebidas variam conforme o segmento dessa sociedade, além de sofrerem mudanças no tempo, mesmo dentro de uma comunidade homogênea. Esta dificuldade aumenta em complexidade quando introduzidos conceitos como qualidade de vida e planejamento ecológico-econômico.

Se, por exemplo, a sensação de qualidade de vida é inerente ao ser humano e está presente em menor ou maior grau em todos os indivíduos, sua interpretação associa-se a sentimentos tais como: a noção de bem-estar, que guarda uma estrita dependência com a base cultural de cada indivíduo e impede, evidentemente, o desenvolvimento de um conceito operacional capaz de ser exercitado pelos gestores das políticas públicas. Da mesma forma, o planejamento ecológico-econômico não pode ser operacionalizado pelo aparelho do Estado sem intervenção direta dos atores sociais uma vez que, como afirma (MUNIZ, 1989, p.189):

Não se pode afirmar de maneira alguma, ser o Estado um ente neutro que fala em nome do interesse coletivo. Desde a revolução francesa de 1798 que se tem mostra que os poderes públicos não são necessariamente árbitros neutros em face dos interesses privados, às classes dominantes e aos grupos predominantes. Fruto dessa evidência, o Meio Ambiente, é uma instância onde são destruídos direitos e produzida a desigualdade segundo as estratégias empregadas pelo Estado no seu processo de gestão.

(MOSER, 2000, p.89) assevera a existência de duas correntes ou matrizes de pensamento acerca da participação do Estado nos processos de regulação da utilização de gestão de recursos hídricos, mediante o Direito Positivo. Uma que tem por axiomático o papel do Estado na regulação ambiental, e uma outra que assevera a desnecessidade de regulação pelo Estado:

“a primeira delas pretende subtrair a política da regulação ambiental, uma vez que considera que o meio ambiente entra em crise num certo momento em função da existência de falhas de mercado, ou seja, o mercado é perfeitamente auto-regulável mas, no que diz respeito ao ambiente, é insuficiente. Esta insuficiência é causada por um conjunto de objetos materiais que não têm preço, portanto não são transacionados, nem objeto de propriedade privada; como são o ar e as águas. A solução, segundo essa corrente, seria atribuir preços a esses componentes ambientais que não possuem preço, internalizando os chamados custos ambientais. Dessa forma se estenderia o campo do sistema de preços, portanto da capacidade regulatória do mercado; a segunda alternativa é mais radical. Segundo esta hipótese a eclosão da crise ambiental decorre do fato de que não estão sendo definidos os direitos de propriedade neste campo. Assim sendo, há espaços da natureza que não foram transformados em mercadoria, como foram o

solo e a terra, que passaram a integrar pseudo-mercados. Assim sendo, cabe avançar na definição dos direitos de propriedade desses espaços coletivos “

Os prosélitos da positivação do direito ambiental pelo Estado Nacional partem do pressuposto de que o meio ambiente é um bem coletivo e, portanto, deve subordinar-se aos interesses públicos. A crise ambiental, de acordo com este grupo, seria decorrente do fato de que interesses privados se apropriam do espaço público, resultando num conflito entre interesses públicos e privados. Caberia, então, instaurar a política como atividade privilegiada no sentido de possibilitar a criação da esfera pública na natureza. O grupo adversário, mesmo defendendo a utilização racional dos recursos ambientais, assevera que o que deve prevalecer como paradigma ambientalista, mormente no tocante aos recursos hídricos, são as necessidades do desenvolvimento econômico e social.

No primeiro caso, a regulação se dá através do exercício de políticas preventivas, de caráter nitidamente participativo, como ocorre nos países europeus com forte penetração da consciência ecológica, e no segundo caso o Estado procuraria atingir a desregulamentação em todos os campos do ambiente, transferindo, em diferentes níveis de profundidade, essas responsabilidades para o setor privado.

No Brasil as políticas sistêmicas de gestão de recursos hídricos se assentam sobre o princípio da regulação social do uso desses recursos, tais políticas possibilitam a atuação dos Consórcios Intermunicipais de Bacias. Esses instrumentos gerenciais são, com toda evidência, mecanismos de política preventiva cujo sucesso se baseia na obtenção de um consenso sobre o uso imediato e futuro das águas, bem como os padrões de qualidade a serem

atingidos nas diferentes bacias; não há, portanto, como viabilizar os modelos sistêmicos sem uma intensa participação da sociedade civil.

Todavia, como já se pode observar de afirmações anteriores, na maioria das vezes, as demandas emanadas da sociedade civil são conflitantes, o que leva a questões não só de natureza técnica, mas também de natureza sócio-políticas, de difícil resolução.

Para DERANI:

“não há respostas simples e nem papéis claramente definidos que resolvam esse problema; as respostas, quando existem, tendem a ser mais conceituais do que implementáveis e, certamente, nunca são universais”.

(DERANI, 1997, p. 72)

As concepções em voga acerca do aproveitamento e gestão dos recursos hídricos apontam para a necessidade de se buscar um caminho para resolver essa questão, dando-se forte ênfase ao planejamento participativo, através de instâncias de negociação social específicas. Apesar disso, o estabelecimento de canais efetivos de negociação com as várias instâncias da sociedade não é uma fácil tarefa, uma vez que as instâncias disponíveis têm-se mostrado insuficientes para a efetivação do gerenciamento ambiental.

A necessidade de criação de instâncias de participação social efetiva torna-se cada vez mais premente, na medida em que cresce a cobrança de acesso ao processo decisório por parte de grupos sociais que se acham dele alijados ou cuja participação se dá de forma assimétrica. Outro fator que tem levado à crescente

necessidade de um planejamento participativo é a evolução dos valores sociais, com maior cobrança por melhores níveis de qualidade de vida.

Por outro lado, não basta a simples constatação da necessidade de participação dos atores sociais; é necessário que sejam desenvolvidos mecanismos capazes de efetivá-la. Nos países que recorrem, de modo competente, à participação social, tal participação resulta de seu processo civilizatório e das conquistas sociais ao longo da história que culminaram por determinar elementos de cidadania profundamente ancorados na sociedade.

No Brasil, observamos um duplo fenômeno: por um lado, podemos notar uma crescente concentração de forças sociais, nos diferentes estratos da sociedade, que buscam ampliar a discussão e a participação no processo decisório; por outro, as forças que tradicionalmente determinaram as decisões políticas lutam para resguardar os privilégios obtidos desde o início do processo de colonização. Como consequência desse processo de amadurecimento social, a necessidade de interação se tornou a grande ênfase e desafio da atividade de gerenciamento ambiental, exigindo para isso, sistemas decisórios mais amplos, que permitam incorporar as contribuições de grupos sociais os mais diversos.

As experiências participativas de que se tem conhecimento recorrem a práticas sociais bastante diversificadas, que vão de uma simples mudança na forma de tomada de decisão (como por exemplo, a realização de audiências públicas para referendar decisões estabelecidas) a uma transformação radical de distribuição de poder dentro da sociedade.

“a questão fundamental é determinar qual deve ser o tipo de participação em cada caso, em que nível se dará essa participação e como será

efetuada. Para isso torna-se necessária uma visão crítica sobre os limites e a eficiência dessa participação”.

(FURTADO, 1974 p.16-17)

Sem o benefício da dúvida, há que se asseverar a existência de diferentes graus de participação ao qual consentem as partes envolvidas portanto, diferentes níveis de divisão do poder.

Em face da existência de diversas escalas decisórias o grau de participação social que diz respeito à divisão do poder, há uma necessidade da definição objetiva do significado da participação pública em projetos de planejamento dos recursos hídricos. Ele considera que a questão tem diferentes significados e conotações segundo os diversos setores participantes, que levam a algumas indagações: a participação pública é de fato necessária no processo de tomadas de decisão? Em caso positivo, qual público deve ser envolvido? Esse público poderia se limitar ao localizado dentro da área do projeto? Uma vez que projetos que utilizam recursos hídricos geralmente têm impactos fora da área do projeto, qual público externo deveria ser envolvido?

Uma vez definida a necessidade do planejamento participativo, a segunda questão seria em relação às técnicas ou instrumentos que sejam capazes de provocar uma participação pública significativa e eficiente dentro do planejamento dos recursos hídricos. Isso leva à terceira questão que se refere à constatação desse autor de que a maioria dos projetos de planejamento dos recursos hídricos de múltiplo objetivo, onde alguma forma de participação pública tem sido usada, tem resultado em muitos poucos dados comparativos para demonstrar ou estabelecer categoricamente a eficiência da abordagem participativa.

Por isso, ela precisa ser sistematizada sob forma de análise rigorosamente científica, de modo a permitir uma contribuição realmente eficiente no processo decisório.

Inexoravelmente, a participação pública tem considerável potencial de contribuir no planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos, mas apresenta seus próprios riscos. que em geral, não são discutidos. Ele considera que no estado da arte atual, não se deve adotar um processo pré-concebido rígido para incorporar a participação pública, sendo preferível uma abordagem de avaliação flexível e espírito de aprendizagem. Além disso, há necessidade de rigorosos monitoramentos e avaliações do processo participatório para estruturar conclusões válidas cientificamente.

Em termos teóricos, o processo de gerenciamento ambiental deveria se iniciar com um diagnóstico ambiental, seguido do prognóstico e de uma etapa de valoração e decisão, através de um planejamento participativo. Ao meio técnico caberia o preparo dos levantamentos e análises que subsidiariam as respostas a uma série de questões colocadas pelo gerenciamento. Todo esse trabalho deveria ser orientado pelos anseios, reivindicações e escolhas da população envolvida, formal ou informalmente inserida no processo de gerenciamento. Portanto, um diagnóstico que informe à sociedade o estado do ambiente na unidade de planejamento adotada, constitui uma etapa importante do processo, mas não é suficiente para sustentar o processo de gerenciamento.

Em uma etapa seguinte, a negociação social deveria transformar a necessidade de resolver os problemas identificados em um fato político. Esse envolvimento social geraria as condições para execução da fase seguinte, onde

ocorreria o compromisso para resolver tais problemas e a geração de soluções custo-efetividade.

Um dos aspectos centrais da gestão dos recursos hídricos pode ser identificado como a ação social de disciplinamento da mobilização destes recursos por parte dos diferentes setores da sociedade. Uma vez que, com diferentes estratégias, os atores sociais mobilizam investimentos e tecnologia para atingirem seus objetivos, a ação disciplinar se dirige ao controle tecnológico. Esse processo de controle deliberado da tecnologia se pode denominar de regulação tecnológica, ou seja: o ajustamento de uma pluralidade de movimentos ou atos e seus efeitos ou produtos que, de outra forma, teriam um encadeamento desordenado.

A tarefa de disciplinar o uso das técnicas no tocante à mediação do contato entre os atores sociais e os recursos naturais, torna-se um imperativo da sociedade contemporânea em que, como afirma (NASH 1975 p. 74): *“a técnica não se contenta em ser, e no nosso mundo, ser o fator principal ou determinante. Ela se tornou Sistema.”* Este Sistema Técnico, que na visão de NASH se desenvolve a partir da circulação incessante de produção-consumo, tanto de bens industriais, quanto de indivíduos (através da educação), de lazer, de ideologias, serviços, informações, termina por definir a única imagem que a sociedade possui da natureza.

A atividade técnica, ao construir o mundo dos objetos técnicos e generalizar a mediação objetiva entre homem e natureza, mecanismo através do qual são mobilizados os recursos naturais para dentro do sistema técnico, termina por substituir-se ao meio natural e criar uma segunda natureza ou um ecossistema secundário que constitui o espaço real de atuação da sociedade.

“A técnica passa a ser o meio onde se desenvolve o homem, não apenas pelo fato de excluir a relação direta com os elementos naturais e criar um ambiente constituído apenas de objetos técnicos, mas também por interferir na existência humana, exigindo alterações comparáveis àquelas que o homem necessitou, primitivamente, para viver no meio natural”

(NASH, 1975, p. 81)

O Sistema Técnico torna-se, então, o elemento essencial de mediação das ações humanas sobre o meio ambiente, uma vez que este, em realidade, se apresenta ao homem a partir da percepção que lhe proporcionam seus objetos técnicos.

Segundo o teórico do desenvolvimento social, o italiano BIFANI, o Sistema Técnico está envolvido pelo Sistema Social e não escapa, portanto, à sua capacidade de regulação. O autor acrescenta que, por ser construção histórica, o Sistema Técnico é permeado das ideologias que gravitam o ambiente o seu ambiente, a assertiva deve ser entendida através desse prisma:

“O sistema técnico se manifesta funcionalmente através de um conjunto de instituições e mecanismos orientados para a produção, difusão e aplicação de conhecimentos. Dentro desta ampla concepção, a tecnologia é a extensão prática da ciência que também se institucionaliza e tem seus mecanismos de difusão e aplicação.

O século XX presenciou uma mudança paulatina em preponderância dos diferentes elementos constitutivos do sistema científico-tecnológico, não só em termos quantitativos mas também enquanto orientação do processo de pesquisa científico-tecnológica.

O desenvolvimento científico-tecnológico é essencialmente um processo histórico no qual a busca científica está orientada pelos objetivos e as necessidades da sociedade e pelas necessidades de possibilitar o

conhecimento adquirido em termos de ferramentas técnicas...Neste sentido, a tecnologia uma vez gerada e adotada por um determinado sistema social, tende a reforçá-lo e a determinar seu estilo e padrão de vida. Poder-se-ia dizer que há um processo de retroalimentação entre estilo de desenvolvimento, inovação tecnológica e padrão tecnológico.

Se a ideologia dominante no sistema é tal que no plano econômico está inserida a maximização dos benefícios privados e o crescimento médio, em termos monetários, de bens e serviços materiais e se, no plano político e ético há uma ideologia de dominação, a tecnologia gerada em tal sistema tenderá a servir à ideologia. É lógico que o desenvolvimento tecnológico seja congruente com a ideologia, a ordem econômica, institucional e política existente. Ainda assim, uma vez desenvolvida uma determinada tecnologia, esta tende a impor certas características e a originar determinadas modificações no plano econômico, social e político. Todavia é difícil conceber que estas mudanças contrariem a ordem estabelecida que deu origem e permitiu a aplicação da tecnologia. Portanto, é lógico supor que a tecnologia tende a produzir mudanças que reforçam a posição do grupo social do qual nasceu e em que se aplica; para isto é necessário que o grupo não só contribua para definir o caráter da tecnologia em sua fase de geração mas, também, que seja capaz de manter o controle desta e a empregue de acordo com os interesses do grupo”.

(BIFANI, 1978, p. 81)

A análise de BIFANI sobre a natureza ideológica da técnica faz emergir, igualmente, a condicionante sócio-cultural que está na base de sua geração.

As concepções deterministas sobre desenvolvimento tecnológico de NASH, são contestadas de modo irrefutável por BIFANI, que afirma a necessidade do controle social da tecnologia como forma de prevenir seus efeitos adversos no ambiente e na sociedade:

"não podemos parar o progresso técnico, não possuímos mais esta alternativa uma vez que todas as outras parecem piores mas, por outro lado, não podemos permanecer cegos. Aprendemos a trabalhar os problemas e pensá-los de modo a evitar percalços tanto em termos de nossas relações com o ambiente quanto em termos dos impactos tecnológicos na sociedade. um novo entendimento da dinâmica de planejamento, financiamento e gestão dos projetos faz-se necessário. Não apenas pela perplexidade que envolve todos aqueles atingidos diretamente pelos projetos mas, também, porque atores das decisões e planejadores estão, eles mesmos, sobrepujados pela complexidade e crescente ausência de previsibilidade das conseqüências políticas, econômicas, financeiras e ambientais que são críticas para o estabelecimento do quadro de referência do planejamento."

A possibilidade de uma regulação efetiva assume proporções ainda mais complexas quando se sabe que a presença do Estado, enquanto agente regulador, pode não ocorrer. Entretanto, como observa SALOMON (1982), se o ajuste entre a oferta e a demanda de tecnologia é raramente espontâneo, a adaptação às conseqüências da mudança técnica é ainda mais ameaçado pelo fato de que o Estado não assumiu imediatamente essa função que só será desenvolvida em resposta à pressão de movimentos sociais, tensões ou escândalos ligados às catástrofes industriais, sendo que a regulação se dá, classicamente, a partir das conseqüências negativas das mudanças técnicas e ocorrendo, portanto, a posteriori. Como afirma SALOMON, "tudo muda a partir do momento em que a economia tende a internalizar os custos dos danos sofridos pelo ambiente e a qualidade de vida; onde os mesmos bens, como ar e água, considerados há apenas 15 anos como gratuitos, são reconhecidos como valores. Mesmo neste caso, deve-se observar que a regulação não se dá de modo espontâneo; sem a pressão exercida pela opinião pública, no seu início, e pelos movimentos organizados -

apoiados pela comunidade científica - o Estado não teria realizado sua intervenção."

(BIFANI, 1978, p. 104-105)

Como se pode verificar, em si tratando de gestão e aproveitamento de recursos hídricos na esfera do município se faz necessário um detalhamento sobre questões relativas ao desenvolvimento econômico, por um lado, e uma clara explicitação das perspectivas e necessidades da população por outro lado, detalhes estes considerados como indispensáveis para que todos os atores sociais possam encontrar aí um quadro referencial para a regulação, pelo menos do ponto de vista das oportunidades e riscos para o meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável.

6.8 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PARÂMETRO DA GESTÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS

O desenvolvimento sustentável com o princípio jurídico da gestão municipal de recursos hídricos para o desenvolvimento econômico não é uma norma expressa na ordem constitucional brasileira, todavia tão imprecisão não é problema restrito a esse princípio constitutivo do sistema ambiental brasileiro, mas da própria concepção de Direito Ambiental como área do Direito visando ao *Desenvolvimento Sustentável*. O que venha a ser a sustentabilidade do desenvolvimento tornará claro que este princípio também precisa ser repensado pelos operadores do Direito na proteção ambientalista.

De acordo com (CELSO FURTADO, 1974), o desenvolvimento como é hoje compreendido é um mito imposto pelos países considerados mais desenvolvidos aos países que são por estes considerados subdesenvolvidos. Este mito consiste na exigência de que todos devem manter os mesmos padrões de consumo e a mesma base industrial. Como afirma o autor:

“(...) pretende-se os economistas liberais] que os standard de consumo da minoria da humanidade, que atualmente vive nos países altamente industrializados, é acessível às grandes massas de população em rápida expansão que formam o chamado terceiro mundo. Essa idéia constitui, seguramente, uma prolongação do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial”

(FURTADO, 1974 p. 16)

Raymond Van Ermen, Secretário geral da federação europeia das associações do meio-ambiente, posiciona-se acerca da questão do desenvolvimento sustentável em países periféricos do seguinte modo:

“Nós, os países ocidentais, não temos o direito de dar lições, nem impor exigências, no que se refere à proteção do meio ambiente dos países pobres, se não estivermos dispostos a mudar o nosso método de desenvolvimento econômico e as regras de intercambio, às quais submetemos os países menos favorecidos”

(ERMEN, APUD EDUOARD BALLBY, 1989, p. 44)

Em qualquer lugar, a água é essencial para o desenvolvimento econômico uma vez que compõe os processos energéticos, as operações de transmutações químicas, bem como todas as demais operações e processos industriais.

Ademais, a água enquanto recurso econômico pode ser utilizada na exploração das atividades de turismo e outras atividades do setor terciário da economia.

Segundo (FURTADO 1974), nos países periféricos, dada as suas necessidades de fomentar a empregabilidade, o crescimento econômico e redução das desigualdades regionais e de classes as possibilidades de regulação e tutela da utilização dos recursos hídricos no âmbito das municipalidades são bastante reduzidas. Os governos federal e dos Estados membros tendem sempre a oferecer oportunidades de instalação e mesmo utilização não racional dos recursos hídricos localizados no território do município, sem a devida consulta ou autorização desse, uma vez que em face hierarquia legislativa as leis emanadas da União tem supremacia sobre as leis municipais,

Com as facilidades oferecidas pelos países dependentes para as indústrias estrangeiras, os países dominantes tendem a levar suas indústrias potencialmente agressivas para com o meio-ambiente, sobretudo os recursos hídricos para países cuja proteção ambiental não seja tão rígida quanto em suas pátrias, pois naqueles países a degradação ambiental tornou severas as multas aplicáveis. Em sua maioria, os elementos poluidores e os venenos despejados nos mananciais são em decorrência da impossibilidade de tutela pelo município da utilização dos recursos hídricos existentes no seu território, mas que por disposição constitucional são propriedade da União ou do Estado membro. Ainda segundo C. Furtado:

“As novas formas que está assumindo o capitalismo nos países periféricos não são independentes da evolução global do sistema. Contudo, parece inegável que a periferia terá crescente importância nessa evolução, não só porque os países cêntricos serão cada vez mais dependentes de recursos naturais não reprodutíveis por ela fornecidos,

mas também porque as grandes empresas encontrarão na exploração de sua mão de obra barata um dos principais pontos de apoio para firmar-se no conjunto do sistema”

(FURTADO,1974 p. 60).

Deste modo, os limites jurídicos de gestão municipal dos recursos hídricos esbarram no poder das corporações transnacionais e nas exigências de desenvolvimento econômico do Estado nacional. Enquanto a economia humana tem admitido a degradação ambiental desde que os indivíduos possam adquirir bens e rendimentos com a produção negligente quanto à natureza, a degradação às demais formas de vida não-humanas e o correspondente espaço físico não será relevante para os municípios e ambientalistas ensejarem mediadas organizativas, mediante participação popular que tratem não apenas de educação ecológica e do preservacionismo, mas, sobretudo das indenizações pelo princípio poluidor-pagador.

O desenvolvimento será considerado sustentável de acordo com a compensação, mesmo que parcial, do dano realizado, pois mais importará que o empreendedor sinta o peso da multa proporcionalmente ao abalo sofrido ao meio ambiente, quanto à dificuldade de cálculo das proporções do dano ambiental.

De acordo com (CRISTIANE DERANI1997), este problema está relacionado à distinção fundamental entre o que seja a Economia e o que seja a Ecologia, pois a dimensão predominantemente humana da perspectiva econômica não permite alcançar as necessidades ecológicas. A autora ressalta esta tese através de citação de Helmut Blöbaum:

“Ecologia e economia são dois conceitos, um formado pelos radicais oikos e logos, enquanto que o outro é constituído pelos radicais oikos e

nomos. Ambos tratam da casa (oikos). Sobre uma casa deixa-se informar, observar. Sobre a outra trata-se de analisar as regras e inter-relações a que está submetida introduzindo-lhe as leis que são capazes de traduzir seu comportamento. A casa reconhecida pela razão é a casa da natureza, a outra casa por outro lado relaciona-se puramente com o homem, o qual inserido nela necessita de regras e normas, a fim de obter, com o mínimo de dispêndio, o máximo de utilidade. O conceito de economia reporta-se a uma vida parcimoniosa do homem, enquanto que o conceito de ecologia abrange uma teoria ou conhecimento do ser vivo com a sua casa natureza. Nesta perspectiva, a análise interrelacionada de ambos os conceitos esconde uma certa oposição, uma vez que um toma unicamente o homem e suas regras, normas e necessidade para análise, enquanto que o outro conceito toma todos os seres vivos, no meio dos quais o homem é apenas um deles a se relacionar com a natureza”

(HELMUT BLÖBAUM, APUD DERANI, 1997, p. 70).

A política empresarial regula-se pela “monetarização e regulamentação da natureza” (DERANI, 1997), intensificando a utilidade econômica dos recursos naturais que por sua vez serão o limite do desenvolvimento industrial.

Porém, a disponibilidade dos recursos naturais e o impacto industrial sobre estes, tanto direto quanto indireto, não será analisado em seu cerne porque a base material ecológica submetida aos interesses particulares do empresariado será esgotável, devido àqueles recursos naturais empregados na produção econômica. Segundo a autora: “Como equilibrar riqueza coletiva existente e esgotável com riqueza individual e criável é a grande questão para a conciliação entre economia e ecologia” (DERANI, 1997, p. 118).

Se os recursos naturais estão em contínua evolução no meio ambiente, é preciso esclarecer o que seja seu caráter esgotável. Tal assertiva é bem mais verdadeira no tocante aos recursos hídricos, que em face do crescimento populacional e da maneira irracional da sua utilização se pode afirmar com o esgotáveis.

Em obediência aos princípios constitucionais atinentes a ordem econômica, as possibilidades de desenvolvimento sustentável devem resultar da busca incessante de um preço que possa manter o uso dos recursos naturais permitindo a todos que os fiscalizam enxergar que tenha sido alcançado um ótimo apto à prática econômica, equilibrando a exploração ambiental com a sua preservação.

Portanto, pensar em desenvolvimento sustentável sob a égide da gestão municipal de recursos hídricos só é viável na medida em que o município possua instrumentos de participação popular e também jurídicos que não apenas a exploração econômica de tais recursos, mas também possibilite a cobrança de indenização pela violação das leis e princípios que norteiam o seu modelo gestor.

6.9 - CONTROLE E REGULAÇÃO PARESTATAL DOS RECURSOS HÍDRICOS POR ORGANIZAÇÕES DO PODER ECONÔMICO

Na definição do controle e regulação dos recursos hídricos nem sempre o princípio da sustentabilidade é o parâmetro definidor.

Constata-se que as decisões mais significativas referentes à exploração dos recursos hídricos nos municípios decorrem de opções de natureza econômica, sem a necessária vinculação com as necessidades de preservação

do equilíbrio ambiental. Alias, tal realidade se expressa objetivamente na Lei 9.433/97.

Segundo (RICARDO PETRELLA 1990), em artigo sobre a globalização da economia:

“As decisões sobre instalação de indústria e a locação dos recursos tecnológicos e econômicos são hoje da alçada, sobretudo, das grandes empresas mundiais, essas são os atores-chave dos processos de regulação sobre utilização de tecnologia, controle ambiental e industrialização nos países periféricos”.

(PETRELLA, 1990, p. 393)

No tocante aos recursos hídricos, as possibilidades de um município ter o efetivo controle sobre a sua utilização e preservação frente aos interesses de corporações transacionais são bastante reduzidas.

Contemporaneamente, as transacionais não se limitam às alianças e aos acordos entre si e com governos de Estados nacionais, vêm-se também obrigadas, para dominarem eficazmente mercados e obterem vantagens competitivas, a se tornarem em Estado que atuam dentro das fronteiras de um outro Estado. Assim, além de uma atitude geral de afirmação de menos poder do Estado político e mais mercado, as empresas pedem ao Estado Nacional que lhes assegurem as vantagens de formularem as leis pelas quais se balizarão as suas atividades.

Nesse contexto, vê-se que os Estados políticos passam ocupar papel secundário em relação às empresas no tocante a formulação de políticas de gestão e controle dos recursos hídricos no âmbito dos municípios.

As empresas, as corporações transnacionais têm se tornado os principais agentes determinadores de política econômica e de controle dos modelos de desenvolvimento nas nações emergentes.

Esta lógica reflete condições objetivas subjacentes que impedem o Poder Público Municipal de Tutelar coercitivamente o aproveitamento e as condições de preservação dos recursos hídricos, em confronto com os interesses das empresas que articulam lobbies e manipulam a opinião pública em antagonismo com os interesses da comunidade.

Quebrar a insolência e a intolerância da razão do mais forte, eliminar a miopia destruidora da concessão de liberdade plena para que as empresas possam regular a gestão dos recursos hídricos não é questão de opção moral ou de filosofia econômica, mas sim a vinculação necessária entre desenvolvimento e princípios constitucionais que asseguram a vigência de um Estado Social Democrático de Direito, isto é a prevalência do princípio poluidor pagador não como medida de coercibilidade às práticas predatórias ou como variável do orçamento financeiro, mas como instrumento para a manutenção do equilíbrio ecológico.

6.10 - CONTROLE DA FAVELIZAÇÃO E ORDENAMENTO DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Em consonância com a Lei 9.433/97, o município mediante o seu Plano Diretor pode empreender ou traçar diretrizes gerais para o controle da disseminação das favelas e da ocupação irregular de encostas, manguezais,

nascentes e outros afluentes objetivando a preservação dos recursos hídricos naturais e conseqüentemente de outros setores do meio ambiente localizados no espaço do seu território.

Vislumbra-se que tendência contemporânea em gestão de recursos hídricos é de evitar a depredação não apenas dos cursos de água, mas também de todo ecossistema que lhe são anexos. Nas cidades de médio e grande porte, em razão da urbanização acelerada, o crescimento das favelas contribui para a degradação e mesmo supressão dos cursos d'água existentes.

Segundo FELDMAN:

“Relacionar enchentes, poluição de rios e escassez de recursos hídricos aproveitáveis nas grandes cidades com a explosão demográfica e a ocupação desordenada do espaço urbano é um imperativo nos nossos dias. Entretanto, bem mais do o numero de habitantes, é o modo como eles vivem ou são obrigadas a viver, em vistas a certas contingências, o que determina as anomalias que vitimam os recursos hídricos localizados nas cidades”.

(FELDMAN, 1987, p. 64)

Como se pode depreender, o desequilíbrio ecológico, com a conseqüente poluição dos recursos hídricos, remete diretamente para o processo desordenado da urbanização e industrialização.

Não é difícil perceber que a gestão de recursos hídricos pelo município é uma das variáveis do sistema geral de administração publica e, portanto, deve estar articulado interdisciplinarmente como as demais variáveis do macro sistema.

Segundo MARTINS:

“O direito à moradia e o direito à cidades sustentáveis, reconhecido como direitos humanos pelo sistemas internacional e nacional de proteção dos

direitos humanos são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a regularização dos assentamentos precários, bem como a preservação de nascentes, lagos, rios e demais recursos hídricos, visando melhorar as condições de vida da população, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental”.

(MARTINS, 1998, p. 92)

Portanto, a implantação de rede de esgoto e tratamento de resíduos, canalização de córregos devem ser instrumentos para a ordenação da ocupação do solo urbano, na perspectiva de gestão eficiente dos recursos hídricos.

O desenvolvimento de um ambiente urbano ambientalmente sustentável não prescinde da existência de normas ambientais que assegurem os saneamento básico, o tratamento do lixo, o reflorestamento de nascentes, a construção de muros de arrimo e de fossas assépticas, que evitem a contaminação dos cursos de água subterrâneos.

A gestão municipal dos recursos hídricos, se impende, deve estar integrada ao conjunto das questões ambientais. Pode-se cogitar para isso a criação de uma secretaria exclusiva ou um rearranjo das competências entre as já existentes.

Esta secretaria ou departamento deve ser encarregada do levantamento da situação ambiental no território do município, contando com uma base de dados sobre as áreas de proteção ou aquelas degradadas e de risco, cadastro dos recursos hídricos disponíveis, situação da flora e da fauna no município, cadastro dos usuários das águas, etc., bem como procurar estar atualizada sobre a legislação em vigor e ter acesso a informações referentes aos debates estaduais e federais.

6.11 AÇÕES MUNICIPAIS PARA O ORDENAMENTO DO SOLO E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Dependendo das características geográficas e sócio-econômicas do município, devem fomentadas principalmente medidas de saneamento básico, destacando-se a destinação final do resíduo sólido e o tratamento de esgotos. Deve se levar em conta que as soluções convencionais nem sempre são as mais adequadas e quase sempre prejudicam a qualidade dos recursos hídricos da região. Os lixões e aterros sanitários, por exemplo, além de serem soluções apenas temporárias, são focos potenciais de poluição das águas superficiais e subterrâneas. Os efluentes domésticos e industriais devem receber tratamento antes de serem lançados nos cursos d' água. Além disso, deve-se controlar a capacidade de absorção da carga de efluentes lançados, procurando minimizar os impactos.

Do mesmo modo, campanhas de coleta seletiva do lixo podem ser utilizadas como instrumentos mais racionais de ação, facilitando o manejo dos resíduos sólidos por parte da administração pública. Um significativo volume de lixo gerado pelo município pode ser compactado e armazenado para posterior encaminhamento para reciclagem; o lixo orgânico, depois do processo de compostagem, pode ser transformado em adubo para aproveitamento na agricultura.

Quanto aos esgotos, há tecnologias modernas como os reatores aeróbicos verticais que têm a vantagem de requererem pequeno espaço para instalação, fácil manutenção e possibilidade de aproveitamento da rede de drenagem pluvial

urbana para condução dos efluentes tratados. Como toda proposta a ser implementada, é preciso fazer uma análise de viabilidade.

São importantes a preservação e o manejo de pequenos córregos e riachos, a proteção e recuperação de sua mata ciliar. Equivocadamente, muitas vezes no município não é dada a devida atenção a esses cursos d'água, creditando-lhes pouca importância.

Com relação às matas ciliares, uma iniciativa que pode ser desenvolvida no âmbito municipal é a criação de viveiros de mudas nativas. Os viveiros funcionam como centros de pesquisa e educação ambiental, ao envolver estudantes e outros setores da sociedade civil na coleta de sementes e produção de mudas, acompanhando o processo desde a germinação até o plantio final. A vantagem dos viveiros de mudas nativas é que eles podem também produzir espécies para arborização urbana e mudas de árvores frutíferas. Além disso o viveiro pode ser assumido por alguma organização da sociedade civil, reforçando o caráter prático da preocupação com os recursos hídricos.

Na lição de Jupira Mendonça:

“As normas ambientais de leis orgânicas municipais devem ser aplicadas para legalizar e urbanizar as favelas, garantindo a preservação dos recursos hídricos. Nesse sentido, é preciso que as normas jurídicas sejam passíveis de serem aplicadas em situações fáticas e não apenas fictícias”.

(MENDONÇA, 2003, p. 47)

É evidente, pois, que legislação municipal que vir a tutelar a urbanização das favelas e as formas de parcelamento e ocupação do espaço urbano deve

refletir as necessidades e condições ambientais prevalentes no território da sua abrangência. Para tanto a participação popular na elaboração de tais leis e na definição das políticas municipais de gestão ambiental para preservação e utilização racional dos recursos hídricos é o instrumento mais importante para segurar tais pressupostos.

6.12 - PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR: PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

De acordo com a norma jurídica contida no art. "225" da Constituição Federal, o equilíbrio ambiental será conquistado ecologicamente, ou seja, com a proteção das diversas formas de vida existentes e integradas entre si e ao espaço por elas ocupado, bem como pela manutenção da sanidade e dimensões dos recursos hídricos, num processo de interdependência com os demais recursos e formas de vida.

Contudo, a dimensão alcançada pelo Direito Ambiental brasileiro ainda persiste em mensurar a proteção ambiental sob uma perspectiva do dano, como visto em outras áreas jurídicas. Apesar da Constituição ter expressado em seu texto que deve-se "defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações", o *quantum* indenizável do dano ambiental ainda é calculado de acordo com quantidade de dejetos não-tratados arremessados no meio ambiente e dano àquele espaço ambiental em que fora imediatamente arremessado. Esse entendimento limitativo das possibilidades indenizatórias pelo dano é um dos

obstáculos à instrumentação de medidas de gestão eficientes dos recursos hídricos pelo município.

6.13- GESTÃO E REGULAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS INTERMUNICIPAIS: COMITÊS INTERDISCIPLINARES DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são instituições que já fazem parte do ordenamento jurídico nacional. Foram diretamente regulamentados por algumas disposições de dois textos normativos em vigor: os artigos 37 a 40 da Lei 9.433/97, "Política Nacional de Recursos Hídricos", e a Resolução nº 5, de 10/4/2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Todavia as disposições de tais leis não conduzem a condições de participações paritária dos diversos segmentos da sociedade, na gestão da água.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas têm, entre outras, as atribuições de: promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Comporão os Comitês em rios de domínio da União representantes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e

representantes da sociedade, tais como, usuários das águas de sua área de atuação, e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

A proporcionalidade entre esses segmentos foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05, de 10 abril de 2000. Esta norma estabelece diretrizes para formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, representando um avanço na participação da sociedade civil nos Comitês. A Resolução prevê que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê. A somatória dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e, os da sociedade civil organizada ser mínimo de 20%.

Nos Comitês de Bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços, a representação da União deverá incluir o Ministério das Relações Exteriores e, naqueles cujos territórios abranjam terras indígenas, representantes da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e das respectivas comunidades indígenas.

Cada Estado deverá fazer a respectiva regulamentação referente aos Comitês de rios de seu domínio.

A análise pormenorizada dos textos regulamentadores dos comitês de bacias hidrográficas, indica que a participação não deverá ser de todos. Ao contrário, as categorias de participantes são taxativamente enumeradas e verifica-se que a lei abre quase todo o espaço para duas categorias de representantes: os do poder político executivo da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios (40 % do total), bem como os das atividades econômicas (outros 40%) que correspondem aos usos reputados dominantes e são chamados de usuários. Os

que pensam que a *sociedade civil* deverá ter uma influência, associada a um poder de decisão real, haverão de constatar que o conceito de sociedade civil recebe uma aplicação mais do que modesta (20% do total de participantes), nas definições da lei.

A propósito da assertiva, vejamos o que nos diz o Prof. Dr. Christian Guy Caubet:

A participação depende, em primeiro lugar, de determinadas condições objetivas: nem tudo o que é chamado de participação, representa efetivamente uma oportunidade de tomar decisão, em pé de igualdade ou com condições mínimas de influenciar em alguma maneira no resultado final. Faz-se mister, portanto, analisar o quadro global da participação: a política pública, relativa a qualquer assunto, caracteriza-se como centralização, descentralização ou desconcentração? Por outro lado, é preciso analisar os detalhes dos textos que organizam os estatutos relativos à participação, para perceber se os poderes atribuídos aos diversos órgãos instituídos são reais, independentes porque próprios dos seus titulares ou, ao contrário, limitados por condições nem sempre muito aparentes, porém eficazmente dissimuladas nos meandros dos textos reguladores.

(CAUBET, 2003, p. 65)

Deverasmente, os comitês de bacias hidrográficas têm composição interdisciplinar e tripartite, entretanto, os seus processo de decisão não asseguram a prevalência da sociedade civil nas questões fundamentais atinentes a gestão dos recursos hídricos.

6.14 GESTÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HÍDRICOS: COMITÊS E CONSÓRCIOS DE BACIAS COMO REDE DE SISTEMAS VINCULADOS AO MACRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

A sistemática organizativa dos comitês e consórcios de bacias hidrográficas tem a ver com os paradigmas da teoria sistêmica de administração, estando, pois cada um dos comitês ou consórcios vinculados ao macro sistema que ordenamento constitucional. Cada um desses micros sistemas, além da relação com sistema macro, estabelece relação de interação e condicionamento entre si, com o poder econômico e com a sociedade civil.

Ao lado desse outro aspecto epistemológico a gestão de recursos hídricos pelo município adota também princípios do modelo de administração burocrático weberiano. A Lei 9.433/97, além de estabelecer os parâmetros para constituição tripartite e interdisciplinar dos comitês e consórcios de bacias, em perfeita sintonia com ordenamento constitucional, define a desconcentração e descentralização como axiomas normativos da gestão de recursos hídricos pelos entes federativos.

Acerca disto, verifiquemos o que aduz o texto da lei:

"Art.1º. A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:[...]

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades."

BRASIL, 2003, p.7

Ou ainda:

"Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País."

Ou:"Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade."

(BRASIL, 2003, p.14)

São disposições do direito administrativo brasileiro que a execução das políticas públicas pode realizar-se de diversas maneiras: intervenção direta da administração pública; permissão, concessão ou licença atribuídas a pessoas jurídicas, contratadas segundo modalidades jurídicas próprias; convênios assinados com entidades de diversas naturezas. Outras vezes, o poder público contenta-se em definir normas que estabelecem um quadro de atuação, deixando à iniciativa privada o cuidado de implementar atividades de interesse coletivo. Todavia, em se tratando de implementar políticas públicas, pode-se enfatizar dois eixos principais de atuação da Administração.

Descentralizar é transferir efetivamente o exercício do poder de decisão a uma entidade, um órgão, uma comunidade, etc..., que passa a exercê-lo, sob sua própria responsabilidade. A Constituição Federal de 1988 descentralizou o poder, fazendo com que diversas competências, anteriormente da União, passassem a ser exercidas pelos Estados; ou que competências dos Estados passassem a ser dos municípios. A descentralização implica uma redistribuição mais democrática do poder, pois resulta em uma participação de pessoas (físicas e jurídicas) que não podiam pronunciar-se, até então, sobre o assunto que foi descentralizado.

Em certos casos, em que as pessoas podiam pronunciar-se, isso não tinha nenhum efeito: sua opinião não era levada em consideração na decisão final. Quando se diz que as pessoas participam, significa que passam a decidir ou a ter uma influência que não tinham.

Desconcentrar o poder, ao contrário, é fingir um processo de descentralização, com o resultado de conservar, nas mesmas mãos, o exercício do poder final de decisão. Quando o “chefe” do poder executivo determina que uma competência própria passará a ser exercida por uma pessoa que ocupa um cargo de confiança, ele não descentraliza o exercício do poder, pois continua controlando, absolutamente, as decisões tomadas em função da competência aparentemente redistribuída.

Depreende-se, inexoravelmente, que a Lei 9.433/97, adotou expressamente os postulados jus-administrativistas concernentes à teoria sistêmica de administração que estão tacitamente albergadas no texto constitucional e que devem nortear toda à administração pública.

6.15 - INSTRUMENTOS LEGAIS PARA A SANÇÃO DAS VIOLAÇÕES À ORDEM JURÍDICA CONCERNENTE AOS RECURSOS HÍDRICOS

Os crimes ambientais de que trata a Lei 9.605/98 envolvendo a poluição dos recursos hídricos superficiais e/ou subterrâneos, de água doce e/ou salgada, são, dentre outros, os seguintes: pesca predatória; contaminação de praias, mananciais, córregos, rios e lençol freático por agrotóxicos, lixões clandestinos, esgotos, resíduos industriais (bagaço de cana; vinhoto; silagens; laticínios, etc.), atividade mineradora clandestina. Nestes crimes algumas vezes o Poder Público

Municipal figura como sujeito passivo, mesmo nestes casos a competência para julgamento é da Justiça Estadual.

A Lei 9.605/98 que trata dos crimes ambientais não trouxe expressamente nenhum dispositivo acerca da questão da competência para o julgamento dos crimes ambientais, donde se conclui que se aplicam as normas da Constituição Federal, do Código de Processo Penal, bem como as normas das leis orgânicas municipais que tutelem o meio-ambiente no limite do território do município. Não é correto, portanto, afirmar que a competência para o julgamento de todos os crimes ambientais é da justiça comum federal, eis que norma expressa.

É intuitivo afirmar que sendo o meio-ambiente bem de uso comum a ação penal que deverá perseguir o crime ambiental é de natureza publica incondicionada. Desse modo, cabe ao Ministério Público a iniciativa da ação.

Uma questão interessante no tocante ao sancionamento dos crimes ambientais diz respeito à possibilidade de penalização da pessoa jurídica. O artigo 3º da Lei 9.605/98, assim preceitua:

As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme disposto nessa Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Desse modo possibilitou-se ao município instrumentos para planejar a exploração racional dos recursos hídricos sob a sua jurisdição, assegurando a utilização de medidas que asseverem a preservação, prevendo inclusive sanções de ordem econômica e administrativa não apenas aos acionistas e sócios das entidades empresariais, mas às próprias empresas.

Ainda, no tocante a coercibilidade das violações à gestão dos recursos hídricos, coerentemente com os paradigmas de participação popular adotados pelo sistema de proteção ambiental, é facultado aos cidadãos acionarem o Poder Judiciário, mediante Ação Civil Publica ou ação popular a fim de se reverter situações que ensejem o comprometimento do aproveitamento racional dos recursos hídricos, bem como para fazer cumprir disposições da Lei Orgânica Municipal que tutelem a gestão e o aproveitamento dos recursos hídricos, disposições essas situadas nos limites permitidos pela constituição, isto é, que atinem à preservação uma vez que o Município não detém a propriedade das águas que demandam o seu território; que tenham sido violadas pelo Poder Publico ou pelo Poder Econômico.

7 – CONCLUSÃO

Neste trabalho se tornou evidente que embora seja importante a existência de órgãos públicos que organizem, formulem e executem as políticas de gestão de recursos hídricos, seu sucesso depende da participação e do apoio da sociedade civil. A própria Política Nacional de Recursos Hídricos reconhece que o gerenciamento dos recursos hídricos só pode ser feito de forma integrada e enfatiza a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados de discussão e encaminhamento de soluções para os conflitos na bacia hidrográfica.

Dessa forma, é fundamental que o município promova a organização dos usuários, incentivando a busca de soluções para os passivos ambientais, instrumentalizando-se para o planejamento e implantação de uma política de gestão ambiental local, como forma de se evitar problemas futuros. Ações como campanhas de educação ambiental a serem implementadas pelo município, tanto nas escolas quanto nos meios de comunicação e nos espaços de trabalho, devem sempre direcionar a sociedade para uma utilização mais racional da água, com fins de se evitar o desperdício e controlar a poluição dos mananciais.

Uma outra possibilidade é a constituição de Conselhos Municipais de gestão de recursos hídricos. Composto por representantes de órgãos públicos estaduais e municipais (Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Recursos Hídricos, etc.), da iniciativa privada e da sociedade civil (associações, ONGs, etc.). Os Conselhos Municipais são um espaço privilegiado para a discussão e elaboração de um Plano Municipal, que congrega todos os usos setoriais da água. Estes órgãos colegiados são importantes para motivar os cidadãos a discutir tanto as ações públicas referentes à captação e tratamento da

água para consumo, até a coleta e tratamento dos esgotos, bem como controles dos vetores de doenças transmissíveis, reservatórios e destinação final do lixo.

A partir da participação popular, é possível compreender que a sociedade civil, como uma esfera independente autorama em relação a lógica da dominação estadual e da necessidade de lucro do poder econômico, é quem de fato tem interesse na efetivação dos princípios constitucionais garantidores do equilíbrio ecológico e das preservação ambiental.

A sociedade civil enquanto esfera publica, procura estabelecer uma formação discursiva da opinião pública e da vontade coletiva, não se orientando pela necessidade de controle sobre a ordem econômica ou sobre uma unidade econômica específica, seu objetivo não é controlar o poder do Estado e das transacionais na definição de políticas sobre a gestão dos recursos hídricos, mas limitá-lo a níveis adequados e desejáveis, sob os parâmetros dos princípios constitucionais fundamentais.

A sociedade civil organiza-se como esfera publica e fomenta a participação popular, tornando-se possível uma diluição do poder econômico e a prevalência da ordem constitucional emanada do poder constituinte;

O poder econômico, na condição de financiador de políticas publicas e mantenedor da máquina estatal, estará sempre a exigir do Estado, nas suas três esferas, “garantias” para a sua atuação;

No que tange aos recursos hídricos, isso significa a existência de uma legislação permissiva que possibilite a exploração e depredação sem sanções outras que não sejam as emanadas do principio poluidor pagador.

Segundo as normas constitucionais, atualmente em voga ao município, é quase que impossível tutelar a exploração dos recursos hídricos localizados no seu território, uma vez que a propriedade desses é atribuída ao Estado Membro;

As possibilidades de um município ter o efetivo controle sobre a sua utilização e preservação frente aos interesses de corporações transacionais são bastante reduzidas, até porque o Município não é detentor da propriedade dos recursos hídricos existentes no território sob sua jurisdição.

No modelo brasileiro de gestão dos recursos hídricos, o efetivo papel dos municípios é o da co-gestão desses recursos, devendo estes promover a indispensável articulação público-privada, e a integração das ações, buscando evitar o desperdício de recursos financeiros e a centralização político-administrativa, o que comumente ocorre nos municípios brasileiros. Ademais, na legislação infraconstitucional, notadamente a Lei 9.605/98, que trata dos crimes ambientais, não trouxe expressamente nenhum dispositivo acerca da questão da competência para o julgamento dos crimes ambientais, donde se conclui que se aplicam as normas da Constituição Federal, do Código de Processo Penal, bem como as normas das leis orgânicas municipais que tutelem o meio-ambiente no limite do território do município. Não é correto, portanto, afirmar que a competência para o julgamento de todos os crimes ambientais é da justiça comum federal, eis que norma expressa.

A realidade jurídica constitucional e socioeconômica, a prévia fixação das regras do jogo acerca da gestão dos recursos hídricos, não deve ser um monopólio exclusivo do Estado.

A sociedade civil com as suas necessidades de sobrevivência e de preservação do seu habitat deve ter participação ativa na definição dos princípios

e limites da gestão dos recursos hídricos pelo município, fazendo valer objetivamente os princípios do Estado Social de Direito.

A gestão municipal dos recursos hídricos deve ser definida pela conjugação de diversas opiniões, mediante a efetiva participação popular uma vez que a água é um bem público de uso comum e o seu aproveitamento e controle deve ser objeto de deliberação das esferas públicas e não apenas do Estado ou das corporações empresariais transnacionais.

Mesmo ante toda essa realidade contraditória adversa é possível o desenvolvimento de ações do município para gerenciar os recursos hídricos. Balizados pelos postulados da legislação mais recente, sobretudo na Lei 9.433/97, ações municipais de gestão dos recursos hídricos permitirão melhorar a qualidade e a quantidade de água disponível no município. Isso, além de ser fundamental para a vida da população, pode ajudar a atrair investimentos e recursos.

Ao formar Conselhos Municipais para a Gestão dos Recursos Hídricos, com a participação dos usuários – sociedade civil organizada, empresários, etc, – o governo municipal favorece o exercício da cidadania. Todos os que precisam da água se envolvem para discutir os problemas que podem afetar o fornecimento: fatores geradores de poluição, medidas de saneamento, destinação final do lixo, controle dos vetores, desperdício de água.

Ao ampliar a participação da sociedade na elaboração de planejamento local de uso mais racional dos recursos hídricos através dos Conselhos de meio ambiente e recursos hídricos, as decisões do governo municipal serão mais transparentes e contarão com maior apoio para serem implementadas.

Por fim, com efetiva participação da sociedade civil, as limitações impostas pelo poder econômico e pela legislação, poderão ser razoavelmente contornadas, permitindo a gestão dos recursos hídricos municipais pelas populações interessadas.

8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Celso. **Uma aldeia em perigo**: os problemas geográficos do século XX. Petrópolis: Vozes, 1990.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: Jornal da Bahia, 1989.

BALLBY, Eduardo. **O desafio mundial**. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1989.

BAUDRILLARD, J. **A Sociedade de Consumo**. Lisboa: Edições 70, 1985.

BIFANI J.E. **Ecologia**: Os desafios da preservação do ecossistema. Petrópolis: Vozes, 1978.

BLÖBAUM, Helmut. **O Problema ecológico e bioética em confronto com o modelo de desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 1997.

BRANDT, Willy. **Norte-Sul um programa para a sobrevivência**. Petrópolis: Vozes, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 2003.

BRASIL. **Legislação estadual dos recursos hídricos...** Brasília: Senado Federal/ Secretaria Especial de Editoração e Publicação. 1997.

CAUBET, Christian Guy (Org.). **O tribunal da água**: casos e descasos. Florianópolis: Imprensa Universitária da UFSC; Fundação Água Viva, 2003.

CAUBET, Christian Guy. **A Lei Federal 9 433/97**: premissas para uma revolução na gestão dos recursos hídricos. In: SBPC. Blumenau (SC), Anais da 5ª Reunião Especial da SBPC. 1997

DENI, J.S. **Perspectiva dos recursos hídricos**: uma perspectiva do mundo em desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1997.

DREIFUSS, René Armand. **A internacional capitalista**: estratégia e táticas do empresariado transnacional. Petrópolis:Vozes, 1988.

DUMONT, René. **Um mundo intolerável**: o liberalismo em questão. Petrópolis: Vozes, 1989.

ERMEN, Beadle T. **Malthus e o caminho da perdição**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1989.

FELDMAN, Fabio. **O Brasil fica mais Verde**. In Revista Veja, nº 962, Edição 11-02-1987, São Paulo, Abril 1987.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1978.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

GUEST, Iain. **A década da água-1981-1990** In. Saúde do Mundo Revista da Organização Mundial de Saúde, Genebra, OMS 1982.

JÚNIOR, Dirley da Cunha . **“A competência dos municípios em matéria ambiental”**. Revista dos Mestrados em Direito Ambiental, 5 ed. Salvador-Ba, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,1998.

MACHADO J.S. e MACEDO A. J., **Três caminhos para o desenvolvimento: estado, mercado e sociedade civil**, In. Democracia como Propostas, Rio de Janeiro, Ibase 2000.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Os desafios da gestão municipal de democrática – Santos**. São Paulo: Instituição Polis, 1998.

MAUG, Michael. **O planeta berra**. Rio de Janeiro: Vértice, 2001.

MAY, Rollo. **Sobre a liberdade**. Petrópolis: vozes, 1978.

MAY, Rollo. **O homem perante a vida**. São Paulo: Edições Paulinas, 1978.

MENDONÇA, Jupira Gomes. **Formas de controle de desenvolvimento e ocupação**. In: Someka, Marinho e Rolnik (ORGS), Políticas Públicas Para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e possibilidades, Revista Polis, nº 27, São Paulo: Instituto Polis, 2003.

MORATO, Rubens. **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.

MOSER, Antonio. **Ecologia: desafio teológico e ético**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MUNIZ, P.D. **O conceito atual de vida**. São Paulo: Summus Editorial, 1989.

NASCH, J. **O homem e sua responsabilidade com o meio ambiente**. São Paulo: Editora Concillium, 1975.

NEVES, Márcia C. A. **Código de águas**. organização dos textos, notas e índices. São Paulo: Ícone Editora Ltda, 1994.

Poli-USP – **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses**. São Paulo, USP, 2004.

SALOMON, N. J. **A proteção jurídica dos recursos hídricos. Aspectos legais e práticos.** In: São Paulo (Estado). Ministério Público. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente. Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente/ organizado por Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin. -2 ed.- São Paulo: IMESP, 1982.

THAPALYAL, Lait. **Fonte de vida** in. Saúde do Mundo, Revista da Organização Mundial de saúde, Genebra, OMS 1980.

VATICANO II. **Documentos do vaticano II.** Petrópolis: Vozes, 1967.