

AMPLIANDO O DEBATE SOBRE A LEI DAS ÁGUAS: UMA CONSIDERAÇÃO SOBRE OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Bianca Borges Medeiros Santos^{1*}; *Paulo Pereira de Gusmão*²

Resumo – A Lei das Águas brasileira vem sendo amplamente discutida em diversos trabalhos que tratam da temática da gestão das águas. Especialmente porque esta legislação rompe com o paradigma utilitarista sustentado pelo antigo Código das Águas ampliando o espaço para a discussão das ações voltadas para a gestão dos recursos hídricos de forma a envolver os diversos agentes interessados no território.

No entanto, os conflitos socioambientais e a forma como são pioneiramente tratados por esta legislação não tem sido suficientemente abordada nestes trabalhos. Ficam dúvidas quanto aos limites (ou possibilidades de eficácia) das inovações introduzidas por esta legislação, particularmente no que se refere aos comitês de bacia como fórum para a negociação destes conflitos.

O presente artigo visa explorar essa perspectiva pretendendo com isso contribuir para a ampliação do debate sobre esse novo marco legal. Mais especificamente, ele versa sobre os conflitos socioambientais e sua negociação através dos comitês de bacia hidrográfica, alimentando assim as reflexões acerca do processo de gestão ambiental no país.

Palavras-Chave – Lei das Águas, Conflitos Socioambientais, Gestão Ambiental.

EXPANDING THE DEBATE ABOUT BRAZILIAN WATER POLICY: AN ACCOUNT ON THE ENVIRONMENTAL CONFLICTS

Abstract –The Brazilian Water Policy has been widely discussed in several studies, mainly because this legislation breaks up the utilitarian paradigm supported by the Water Code previously in force and opens up space for discussion of the management of water resources to the stakeholders in the territory.

However, environmental conflicts and how they are treated by this pioneering legislation has not been sufficiently approached in these works. Are doubts about the innovations introduced by this legislation, particularly with regard to river basin committees as a forum for the negotiation of these conflicts.

This article aims to discuss this perspective trying to contribute for the expansion of this debate on the new legal framework. More specifically, it deals with the environmental conflicts and their trading through the river basin committees, deepening reflections about the process of environmental management in the country.

Keywords – Brazilian Water Policy, Environmental Conflicts, Environmental Management.

¹ Mestranda em Planejamento e Gestão Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ (PPGG/UFRJ): biamedeiros.ufrj@gmail.com

² Professor Doutor do Departamento de Geografia da UFRJ (IGEO/UFRJ): ppg.gusmao@gmail.com

* Autor Correspondente: Inserir * no autor responsável pela submissão.

APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA

A promulgação da Lei 9.433 de 1997 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH) estabelece um novo modelo de gestão dos recursos hídricos no país, rompendo com as perspectivas setorialista e utilitarista sustentadas pelo Código das Águas de 1934 até então vigente. Este novo marco legal consolidou algumas décadas de ensaios e reflexões sobre a temática³, abrindo espaço para a ocorrência de transformações pioneiras no gerenciamento dos recursos hídricos no país.

Dentre as diversas mudanças preconizadas por este novo modelo de gestão das águas dois apontamentos são frequentemente realizados pelos trabalhos que se debruçam sobre esta temática. O primeiro destaque se refere à abordagem no sentido de unir preocupações sobre disponibilidade e qualidade da água, visando assegurar o acesso e múltiplos usos dos recursos hídricos no longo prazo. O segundo diz respeito à abertura do processo decisório à participação dos diferentes agentes interessados, baseada na criação de novos instrumentos, rumando na direção da construção de um novo modelo de governança.

Visando ampliar o debate sobre a gestão das águas e as modificações trazidas por este novo modelo, neste artigo pretende-se privilegiar o debate sobre o segundo destaque feito acima, promovendo uma discussão introdutória sobre os conflitos socioambientais e os comitês de bacia como instância decisória e de negociação.

A motivação para a elaboração desta breve recapitulação de outros debates está presa à incipiente discussão sobre esta perspectiva de abordagem sobre a PNRH. Soma-se a isso o reconhecimento do campo dos conflitos socioambientais (e sua negociação) como parte integrante e essencial do processo de gestão ambiental, e, portanto, também da gestão das águas.

Pode-se dizer que a Lei Federal nº 9.433 de 1997, também conhecida como Lei das Águas, consolida um “movimento” em direção à supressão de uma lacuna que até então vinha sendo preenchida indiretamente (e de maneira superficial) por outros diplomas legais que tratam de outras temáticas ambientais, sobretudo, pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938 de 1981).

O NOVO MODELO DE GESTÃO DAS ÁGUAS BRASILEIRAS: UMA NOVA PERSPECTIVA QUE GARANTE UMA NOVA PRÁTICA?

A Lei das Águas é promulgada trazendo para o cenário da gestão das águas brasileiras as perspectivas do paradigma da sustentabilidade, que influencia a difusão de uma visão menos utilitarista dos recursos hídricos, fruto das discussões iniciadas na escala internacional. Este novo paradigma fortalece a acepção da água como um bem que apesar de renovável deve ser gerido no interesse dos diferentes usos e usuários, presentes e futuros.

³ desde pelo menos a década de 1970 podem ser identificadas iniciativas voltadas para a gestão de bacias hidrográficas como demonstrado pela criação do CEEIVAP no caso da bacia do Rio Paraíba do Sul.

Este novo modelo de gestão das águas inspira-se na experiência francesa, ponto este que tem resultado em uma série de críticas e questionamentos quanto à sua real viabilidade de aplicação à realidade brasileira. Contudo, é inegável que modificações importantes foram introduzidas, permitindo a superação de alguns impasses e, portanto, avanços na gestão das águas brasileiras.

Dentre as modificações mais relevantes trazidas encontra-se a adoção da bacia hidrográfica como recorte para o planejamento e gestão dos recursos hídricos, assim como a criação dos comitês de bacia hidrográfica.

Ainda que se conte com experiências pretéritas, os comitês de bacia tal como previstos na Lei 9.433/1997, são as primeiras instâncias colegiadas participativas de gestão da água no país. Dentre seus objetivos inclui-se o de neutralizar as assimetrias socioespaciais presentes no território, os quais se fazem presentes no âmbito do gerenciamento das águas brasileiras. Garantir a representatividade dos diferentes usuários/ usos, assim como de interesses eventualmente antagônicos, são condições presentes nesse novo marco legal dos recursos hídricos no Brasil.

Como já mencionado, a criação dos comitês de bacia faz parte da agenda ambiental desde os anos 1970, tendo feito parte do movimento de maior abertura e fortalecimento da participação social na formulação das políticas públicas ocorrido ao longo dos anos 1980 e que culminou na Constituição Federal Brasileira de 1988. Apesar de tudo de positivo que tenha derivado desse processo, algumas reflexões têm sido apresentadas no que se refere à real possibilidade de uma equitativa representação dos interesses dos diferentes agentes envolvidos em um plenário como os dos comitês de bacias.

É fato que com a promulgação da Lei das Águas foi dado um passo importante em relação às experiências anteriores de comitês participativos, nos quais a sociedade civil desempenhava um papel apenas consultivo. Efetivamente, tem-se na Lei 9.433/1997 um marco no processo de gestão ambiental brasileira, já que pela primeira vez uma política ambiental brasileira aborda de forma explícita a importância da temática de resolução de conflitos socioambientais regulamentando um fórum para o tratamento dos mesmos.

Assim, a Lei das Águas abre o caminho para uma mudança na gestão ambiental brasileira, admitindo os conflitos como parte importante deste processo. Especialmente porque a gestão das águas, dado que o descompasso entre a disponibilidade/qualidade e os conflitos de interesse em relação ao uso da água, é um campo de ações que envolvem disputas crescentes.

Além da promulgação da PNRH, vale lembrar que a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605, de 1998) prevê a figura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que se constitui como um instrumento extrajudicial de resolução de conflitos socioambientais, permitindo a celebração de compromissos entre os órgãos públicos e as partes interessadas, buscando ajustes na conduta de partes que não estavam previamente de acordo com as exigências legais.

No entanto, somente a partir da implementação da PNRH, pode-se dizer que há um reconhecimento dos conflitos socioambientais como matéria que deve ser regulamentada no âmbito

da legislação ambiental brasileira, criando assim as condições necessárias à instauração de processos negociais mais equânimes.

Contudo, ainda que os conflitos sociais, especialmente os conflitos socioambientais, venham assumindo importância no cenário político brasileiro, a gestão dos conflitos no Brasil se revela ainda incipiente já que carecem de instrumentos e experiências que permitam sua negociação em condições efetivamente equitativas. As vias possíveis para a resolução dos conflitos na atualidade são frequentemente a via judicial, que tem se mostrado uma opção não satisfatória, principalmente porque são marcadas pela longa duração da tramitação dos processos, somada ao estabelecimento de soluções insuficientes ao atendimento das demandas das partes envolvidas.

O reconhecimento dos conflitos socioambientais e a preocupação em criar fóruns e mecanismos para o seu tratamento torna-se, sem dúvidas, um "divisor de águas" e, portanto, um importante ganho trazido pela Lei das Águas. No entanto, não se pode deixar de reconhecer que este avanço não tem garantido que o tema dos conflitos socioambientais e sua negociação passem a constar como uma prática presente e recorrente na gestão ambiental no país.

É fato, portanto, que o debate sobre conflitos, assim como os agentes, interesses e práticas envolvidas, correspondem a elementos que compõem um campo de ação que precisa ser melhor discutido e avaliado visando à efetivação de uma gestão ambiental mais justa. Entende-se que a existência de uma legislação ambiental sólida, de instituições públicas fortalecidas e de práticas coerentes/consistentes são pressupostos do processo da gestão ambiental tal como expresso nos princípios expressos pelo texto produzido pelo legislador.

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: A REGULAMENTAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

A negociação dos conflitos socioambientais encontra ainda muitos desafios. Os comitês de bacia como fóruns de decisão e negociação de conflitos enfrentam diversos impasses em relação ao seu funcionamento. Sobretudo, os desafios/impasses que explicam a cooptação de agentes e a legitimação de interesses hegemônicos (sejam eles políticos, econômicos e/ou culturais) que geram decisões legitimadas por práticas pseudo-democráticas. Às práticas clientelistas e/ou autoritárias se somam à cultura institucional brasileira que carece de experiência em matéria de processos de negociação de conflitos. O desequilíbrio das "cotas de poder" (Little, 2001) a que têm acesso os diferentes agentes acabam por transformar bons instrumentos e práticas (em tese) em cenários nos quais os protagonistas das decisões estruturantes acabam sendo os mesmos, ou quase.

Somado a este fato, a especificidade de arranjo institucional moldado por uma territorialidade "natural", a bacia hidrográfica, suprimindo às tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios, indica uma fragilidade no que se refere à consolidação deste fórum como um espaço de concertação social visando um debate mais justo sobre a gestão das águas.

Conforme apontado por Pires do Rio & Peixoto (1999), os espaços de gestão da água consolidam-se a partir de diferentes superfícies de regulação existentes no território, resultantes de um processo de construção de novos recortes formados a partir da sobreposição de estruturas

institucionais que incidem sobre o elemento água, destacando-se os municípios, os estados, a própria bacia hidrográfica, as redes de abastecimento e de esgotamento sanitário.

As superfícies de regulação podem, portanto, gerar diferenças significativas nas estruturas que influenciam a configuração institucional dos recursos compartilhados, e também evidenciar discordâncias entre os recortes territoriais de ordem político-administrativa e de ordem regulatória.

Estes aspectos assinalados por Pires do Rio & Peixoto (*op. cit.*), revelam uma das principais condições para o impasse da consolidação do comitê de bacia como um espaço legítimo de gestão das águas, dado a sua incapacidade de comprometer e cooptar estas diferentes superfícies de regulação que contemplam o processo de gestão dos recursos hídricos.

Contudo, como já sugerido, é fato que a figura dos comitês de bacia favorece a gestão descentralizada e a participação social no processo de formulação e implementação de políticas públicas, não podendo deixar de ser destacado a existência de experiências positivas em matéria do funcionamento dos comitês de bacia em ações específicas, sobretudo, àquelas voltadas para uma melhoria da qualidade das águas que a bacia oferta, até porque estas experiências fortalecem a percepção/materialização dos ganhos significativos produzidos pela Lei 9.433/1997.

No entanto, é preciso reforçar que ainda existem muitas lacunas e impasses a serem superados. Little (*op. cit.*), a propósito destas lacunas, frisa que nem sempre as diferentes cotas de poder estarão “visíveis” para outro, e, que muitas vezes será necessário um olhar mais cuidadoso no sentido de revelar todos os agentes/interesses envolvidos no conflito de forma que se possa ser capaz de identificar os jogos ocultos presentes na situação de conflitos de determinado território.

O processo de gestão das águas, assim como o processo de gestão ambiental em geral, deve ser reconhecido também como um processo de negociação e de mediação de interesses difusos entre os agentes sociais presentes (ou interessados) em um determinado território e dos “jogos ocultos” nele existentes, como assinala Theodoro (2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grau de avanço da questão ambiental alcançado não permite que sejam excluídos do debate ambiental os efeitos e impactos socioambientais das atividades em curso no território e seus desdobramentos nas diferentes escalas espaço-temporais. A forma como se dá o acesso aos recursos naturais e os interesses dos agentes presentes no território têm resultado em um número crescente de conflitos socioambientais. A temática dos recursos hídricos não é uma exceção, muito pelo contrário.

No entanto, apesar dos avanços do marco político-institucional-legal o processo de gestão ambiental brasileiro ainda segue uma tendência setorializada e fragmentada, sobretudo, pela presente falta de diálogos entre os agentes públicos, produtivos e sociais. Nota-se, que esta recorrente falta de articulação entre os agentes sociais nos fóruns onde se dá (ou deveria dar) a governança e a negociação dos conflitos socioambientais é uma das principais causas para o “fracasso” destas arenas.

A existência de um foro de discussão de problemas de abrangência supralocal, no qual os agentes sociais têm a oportunidade de se encontrar e interagir regularmente, pode ser muito valiosa. O comitê de bacia tal como foi instituído pela Lei 9.433/1997, apresenta condições de tornar o processo de tomada de decisão horizontal, consistindo-se como espaços de concertação público-privada, requisito necessário para a construção de uma identidade territorial compartilhada.

Porém, tal como colocado por Pires do Rio & Peixoto (*op. cit.*), pairam dúvidas sobre este legitimidade deste espaço para a construção de uma gestão efetiva das águas, em virtude, sobretudo, da sua incapacidade de contemplar as diferentes superfícies de regulação que incidem sobre este recurso.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (2004). *Conflitos ambientais no Brasil*. Fundação Heinrich Böll Rio de Janeiro.
- ACSELRAD, H.; BEZERRA, G. das N. Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de Conflitos ambientais na América Latina. In *Seminário Nacional Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://www.ufmg.br/conflitosambientais>. Acesso em: 4 jun. 2012.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.605, *Dispõe sobre a Lei de Crimes Ambientais*. Poder Executivo Federal, Brasília/DF, 1998.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.433, *Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos*. Poder Executivo Federal, Brasília/DF, 1997.
- COELHO, M.C.N.; CUNHA, L.H. (2005). Política e Gestão Ambiental. In *Questão ambiental: Diferentes abordagens*. Org. por Cunha, S. & Guerra, A.J.T., ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, pp. 43-79.
- JACOBI, P R. (2009). Governança da água no Brasil. In *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Org. por Ribeiro, W.C., ed. Annablume; Fapesp; CNPq, São Paulo, pp. 35-59.
- LITTLE, P. E. (2001). Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Org. por Bursztyn, M., ed. Garamond, Rio de Janeiro, pp. 107-122.
- PIRES DO RIO, G.A.; PEIXOTO, M.N. Superfícies de regulação e conflitos de atribuição da gestão de recursos hídricos. In: *Território*, n. 10, 2001, p. 51-65.
- THEODORO, S. H. (2005). *Mediação de conflitos socioambientais*. Garamond Rio de Janeiro.