

CONTRIBUIÇÃO PARA O APRIMORAMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS – O CASO DO COMITÊ DO ITAJAÍ

Noemia Bohn¹ e Marcia Aparecida Correia¹

Resumo - O presente trabalho tem por objetivo traçar linhas indicadoras que possam orientar o processo de gestão a ser implementado na bacia hidrográfica do rio Itajaí-Açu. Analisa a necessidade da harmonização legislativa, do estabelecimento de uma política ambiental a nível regional, da adesão e do comprometimento da população com os termos desta legislação e formas de garantir a sua implementação.

1- CONTRIBUIÇÃO PARA O APRIMORAMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS – O CASO DO COMITÊ DO ITAJAÍ

No dia 12 de março de 1998, no Município de Blumenau, foi instalado oficialmente o **Comitê do Itajaí**, órgão de caráter consultivo e deliberativo de nível regional, que visa promover o gerenciamento dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio Itajaí e seus tributários, de forma descentralizada, participativa e integrada, dentro da ótica do desenvolvimento sustentável.

A bacia hidrográfica do rio Itajaí é a mais extensa da vertente atlântica no Estado de Santa Catarina, sendo o rio Itajaí-Açu o mais importante desta bacia. Ela compreende uma área de 15.000 km², distribuídos em 46 municípios e conta com cerca de 800 mil habitantes.

Embora o Comitê do Itajaí tenha sido criado oficialmente pelo Decreto Estadual nº 2.109, de 05/08/1997, há que se ressaltar que o movimento em prol da sua criação, que iniciou-se a partir do final de 1995, é fruto da articulação de diversas entidades representativas da bacia e marca uma nova postura de enfrentamento dos problemas regionais, fruto de três constatações fundamentais:

- a) a urgência de procurar soluções mais abrangentes para o problema das enchentes (que assolam freqüentemente o Vale);
- b) a percepção de que é inadiável promover um uso sustentável dos recursos naturais em toda a extensão da bacia hidrográfica; e
- c) a conscientização de que a comunidade regional deve fortalecer mais sua capacidade de autodeterminação em relação à solução de seus problemas.

O Comitê do Itajaí, obedecendo o estatuído na Lei nº 9.748, de 30/11/94 (Política Estadual de Recursos Hídricos), é integrado por 26 (vinte e seis) representantes dos usuários da água e dos recursos naturais, 26 (vinte e seis) representantes da população, organizações e entidades da sociedade civil e 13 (treze) representantes de órgãos dos Governos Federal e Estadual atuantes na bacia, num total de 65 membros.

A estrutura do Comitê do Itajaí pode ser resumida no seguinte organograma:

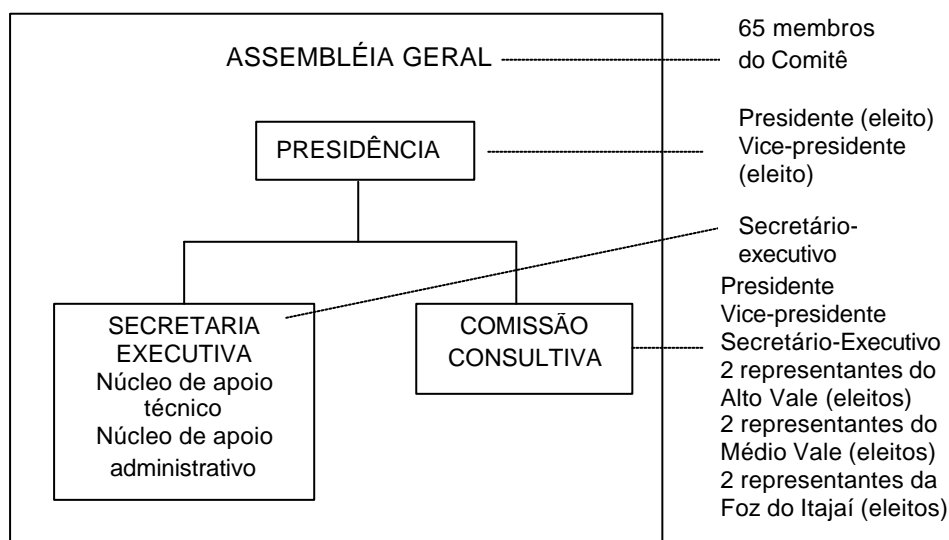


Figura 1 – Organograma do Comitê do Itajaí

¹ Universidade Regional de Blumenau; Depto. de Direito Público/ Instituto de Pesquisas Ambientais; Rua Antônio da Veiga, 140, 89.010-000, Blumenau, SC, Brasil; e-mail: noemia@furb,rct-sc.br

Pois bem, instituído o Comitê do Itajaí com 65 membros titulares (mais 65 membros suplentes) e eleita a primeira diretoria, cumpre-nos pesquisar e traçar linhas indicadoras que possam orientar o processo de gestão a ser implementado na bacia.

“Para se promover a gestão dos recursos hídricos de forma integral e integrada há que se dispor de três elementos fundamentais, quais sejam: arcabouço jurídico e legal, arranjo institucional e conhecimento científico e tecnológico. Entende-se por arcabouço jurídico e legal o conjunto de leis e regulamentos que dão suporte legal à implantação e ao processo de gestão dos recursos hídricos. Já por arranjo institucional entende-se o processo de interação institucional, onde a função de cada instituição é devidamente caracterizada, bem como as suas interfaces com as demais. O terceiro elemento, conhecimento científico e tecnológico, é fundamental e é entendido como a existência da estrutura adequada e dos recursos necessários com vistas à realização de estudos e pesquisas que gerem conhecimentos para a gestão dos recursos hídricos” (SANTA CATARINA Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1997).

O escopo deste trabalho é contribuir para o aprimoramento do arcabouço jurídico e legal, bem como, para a sua efetivação no âmbito de atuação do Comitê do Itajaí.

Um primeiro passo no sentido de aprimoramento deste arcabouço jurídico e legal deve levar em conta a legislação de recursos hídricos do Estado de Santa Catarina, que segundo CAUBET (1997), deverá sofrer emendas e reformulações, em função de dois tipos de motivos: “em primeiro lugar, pelo fato de terem seguido o caminho que vai do particular ao geral, os textos apresentam lacunas na listagem de competências do CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos, tais como elencadas no art. 4º da Lei 9.022/93: nem todas as atribuições do Conselho constam da relação, pelo fato de algumas delas terem sido criadas ou formuladas na Lei (posterior) 9.748/94. Entretanto, tanto do ponto de vista da técnica jurídica como, sobretudo, por razões simplesmente operacionais (facilitar as tarefas de todos os futuros operadores da gestão dos recursos hídricos, que apenas raras vezes terão formação jurídica), os diversos estatutos relativos aos recursos hídricos haverão de apresentar-se, formalmente, como referências completas e de preferência auto-explicativas e suficientes. Este trabalho de retificação formal na apresentação deverá ser combinado, por outro lado, com os ajustes estruturais necessariamente induzidos pelas disposições da Lei Federal 9.433/97”.

Isto, ainda segundo CAUBET (1997), “faz com que a reforma dos textos adquira uma dimensão qualitativa que abrange muito mais do que um simples ajuste de redação. Com efeito, as implicações econômicas, políticas e sociais da Política Nacional de Recursos Hídricos são de tal monta, que seria indispensável promover um amplo debate sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, com a participação de todos os setores interessados e com informação sistemática à população em geral. Isto é simplesmente o preço a pagar para garantir o êxito de medidas que terão profundo impacto sobre o exercício da própria cidadania. É inevitável que o debate seja realizado, pois torna-se óbvio, com estas últimas observações, que os direitos e deveres de cada um serão profundamente alterados pelo novo quadro legal. Pagar pelo consumo da água; opinar sobre os investimentos necessários, através de representação nos Comitês de bacias; discutir as prioridades de usos; determinar o conteúdo de planos e fiscalizar sua implementação, são apenas algumas das atividades que passarão a envolver os cidadãos conscientes”.

A discussão do arcabouço jurídico e legal deverá ser estendida também para o âmbito municipal, haja vista que os Municípios terão um papel fundamental na implementação das decisões tomadas pelo Comitê do Itajaí, daí a importância da adequação da sua ordem normativa interna aos novos conceitos trazidos no bojo das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos.

Ilustrando esta necessidade tem-se a pesquisa elaborada por BOHN e CORREIA (1998), realizada junto a 16 municípios da bacia, todos com população igual ou superior a 10.000 habitantes (Itajaí, Blumenau, Brusque, Gaspar, Navegantes, Timbó, Taió, Pomerode, Rio do Sul, Guabiruba, Ilhota, Ibirama, Itaporanga, Presidente Getúlio, Pouso Redondo), onde constatou-se que 100% dos municípios pesquisados têm em suas leis orgânicas capítulos exclusivos sobre o meio ambiente nos termos da Constituição Federal, porém, apenas 44% dos municípios pesquisados possuem lei municipal regulamentando a proteção dos recursos naturais e em apenas 24% identificou-se disposição legal no sentido de possibilitar um tratamento articulado das questões ambientais

Muito embora estejamos cientes de que só a adequação da legislação municipal não seja suficiente para garantir uma adesão integral do Poder Público Municipal aos objetivos da política nacional e estadual de recursos hídricos, não há como se negar que ela possa vir a se constituir num significativo avanço neste sentido, vez que estimulará a discussão desta temática no âmbito das Câmaras de Vereadores, que, conforme FRANK e OECHSLER (1998), atualmente, demonstram desconhecimento e desinteresse no que diz respeito à legislação de proteção de recursos naturais.

Este exercício de harmonização legislativa a nível de municípios da bacia vai exigir do Comitê do Itajaí o estabelecimento de uma política ambiental regional a fim de nortear estes trabalhos.

Segundo CUNHA (1996), que vem trabalhando com a questão ambiental no MERCOSUL, para orientar uma política ambiental em bloco, exige-se muita conversa em torno da harmonização das leis de proteção ambiental, com uma visão integrada da realidade dos povos envolvidos.

O que seria esta política ambiental para o Vale do Itajaí? Primeiramente é bom que se esclareça, que a política ambiental faz parte de um processo maior que é o da gestão ambiental, senão vejamos:

Gestão ambiental - é o processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço com vistas a garantir a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais – naturais, econômicos e sócio-culturais – às especificidades do meio ambiente, com base em princípios e diretrizes previamente acordados/definidos.

A gestão ambiental integra:

1. A **política ambiental**, que é o conjunto consistentes de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação no uso, controle, proteção e conservação do ambiente.
2. O **planejamento ambiental**, que é o estudo prospectivo que visa à adequação do uso, controle e proteção do ambiente às aspirações sociais e/ou governamentais expressas formal ou informalmente em uma Política Ambiental, através da coordenação, compatibilização, articulação e implementação de projetos de intervenções estruturais e não estruturais.
3. O **gerenciamento ambiental**, que é o conjunto de ações destinadas a regular o uso, controle, proteção e conservação do ambiente, e a avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela Política Ambiental.

Ora não se pode pensar em gestão de bacias hidrográficas tendo em vista apenas os recursos hídricos, pois a abordagem adotada deve integrar tanto os aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos, com ênfase no primeiro, pois a capacidade ambiental de dar suporte ao desenvolvimento possui sempre um limite, a partir do qual todos os outros aspectos serão inevitavelmente afetados.

Muito embora as Leis Federais 9.638/81 e 9.433/97 e a Lei Estadual 9.748/94 já estejam aí, em pleno vigor, definindo respectivamente, a política nacional de meio ambiente e a política nacional e estadual de recursos hídricos, torna-se imprescindível o delineamento de uma política ambiental (incluída aqui a questão dos recursos hídricos) a nível regional, como forma de buscar o comprometimento e a adesão da comunidade do Vale do Itajaí aos preceitos regulamentadores da utilização dos recursos naturais.

Embora o ideal seja fazer com que esta política surja de um amplo debate junto aos 46 municípios da bacia, há que se trabalhar com as limitações existentes. Em virtude disso, num primeiro momento cabe fazer um trabalho apenas junto aos 130 membros integrantes do Comitê do Itajaí (65 membros titulares, 65 membros suplentes), com o objetivo de se extrair uma visão inicial do que seria esta política ambiental para o Vale. À medida que esta discussão for sendo ampliada para fora do Comitê através da preparação de multiplicadores, é possível a integração de novos componentes à esta política no sentido de aprimorá-la.

O delineamento da política ambiental exerce um fator legitimador para a implementação dos instrumentos normativos de proteção do ambiente. Instrumentos estes muito pouco conhecidos da população. A indicar esta assertiva, observe-se a pesquisa feita por FRANK e OECHSLER (1998), onde 49% das instituições entrevistadas elencaram o desconhecimento da legislação como a maior dúvida relacionada à água e aos rios.

A adesão e o comprometimento da população com os termos desta legislação e o que vier em decorrência dela é fundamental para o sucesso da implantação do Comitê. Atingir esta meta portanto, deve ser um fator propulsor de todo este processo. Isto requer porém, um espinhoso e sutil trabalho de educação. Espinhoso porque pensar em educação significa pensar necessariamente, no homem e na sociedade, tanto do ponto de vista filosófico quanto político. Não há como se dissociar a educação moral da política. Portanto, não basta uma educação ambiental apenas, é preciso uma educação para a cidadania. Sutil, porque tem que se ter sensibilidade para apreender os costumes, os valores, desta população ainda muito arraigada às noções civilísticas de propriedade, para a partir daí se tentar inculcar a noção do ambiente como “res omnium”, e portanto, de interesse geral.

A experiência francesa em gestão de bacias hidrográficas pode muito bem confirmar o que foi exposto acima. Segundo Tien-Duc Nguyen, diretor de relações internacionais da Agência de Águas Sena-Normandia, citado por NEGREIROS (1998) em artigo da revista Saneamento Ambiental, *o difícil é fazer as pessoas aderirem ao projeto, entenderem que a cobrança é fundamental. Até hoje (ressalte-se que este sistema de gestão, já foi implantado na França há mais de trinta anos),*

gastamos 50% de nosso tempo e de nossos esforços fazendo um trabalho de comunicação e conscientização sobre a importância do meio ambiente, sobretudo no que diz respeito à questão da água.

A conscientização dos cidadãos, a participação e o debate públicos, a divergência e o consenso, todos são elementos necessários na criação de programas efetivos a fim de proporcionar um futuro sustentável para o meio ambiente e para nós. Ordens de comando-e-controle de cima para baixo, impostas a uma população apática, ou, até mesmo hostil, não são mais eficazes no campo ambiental do que o são na esfera política.

Portanto, à medida que se aumente a mobilização social na direção de uma qualidade de vida digna, com base na compreensão do conceito de meio ambiente integral, e que o cidadão se aproprie do amplo leque de recursos e possibilidades que possui neste caminho, reconhecendo-se, como legítimo sujeito neste processo, certamente, ocorrerá um avanço na defesa do meio ambiente.

No entanto, a elaboração de uma política ambiental a nível regional e a difusão da legislação ambiental entre todos os membros da coletividade não basta por si só para garantir a adequada gestão da água. Esta, sem dúvida, é uma condição necessária, mas não suficiente. Cabe ao Estado, mas também à coletividade, a tarefa fundamental de garantir a plena efetividade do ordenamento jurídico.

Segundo KEMPER (1997), a simples existência de um arranjo institucional formal (expresso na legislação ambiental) não pode ser considerado fator condicionante do processo decisório dos atores. Os aspectos relativos à aplicação e fiscalização também devem ser levados em conta.

Aplicação quer dizer implementação da lei, que por sua vez “deve ser compreendida como abrangendo todos os meios através dos quais poluidores podem ser compelidos a respeitar a lei” (BENJAMIN, 1993). Entendendo-se por poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental, nos termos do art. 3º, inc. IV, da Lei 6.938/81.

A implementação da lei, segundo BENJAMIN (1993), pode ser vista de inúmeros ângulos. Haja vista os objetivos deste trabalho, analisar-se-á aqui apenas a implementação sob o prisma da qualidade do agente que a provoca, que se divide em pública ou privada.

“A implementação pública é exercida fundamentalmente por dois dos poderes estatais, isto é, o Executivo (implementação administrativa) e o Judiciário (implementação judicial).

A implementação judicial pode ser civil (ação civil pública) ou criminal (ação penal).

A implementação privada, diversamente, é produto da atuação de organismos privados, manifestando-se ora através de formas de auto-regulamentação traçadas pelos próprios infratores potenciais, ora mediante ação, coletiva ou individual, das vítimas potenciais das condutas”²

Algumas razões fazem com que a implementação assuma importância fundamental na sociedade moderna, mais ainda quando a preocupação está voltada para a proteção do meio ambiente. Segundo WASSERMAN (1990, apud, BENJAMIN, 1993) tais razões seriam: a) efetividade dos programas; b) equidade; c) credibilidade; d) eficiência econômica e e) desestímulo³.

Embora não se tenham elementos suficientes atualmente para se fazer uma análise da qualidade da implementação da lei a nível de bacia do Itajaí, segundo dados levantados por BOHN e CORREIA (1998) no tocante à implementação exercida pelo Executivo Municipal, constatou-se que em 50% dos municípios pesquisados, existe um órgão específico da administração municipal com a atribuição de aplicação e fiscalização da legislação ambiental. Porém, salvo exceções como Blumenau e Itajaí, a regra é a desestruturação tanto técnica como financeira destes órgãos, inviabilizando sua atuação de forma efetiva.

Pesquisas deveriam ser desenvolvidas no sentido de levantarem informações sobre os agentes que vêm contribuindo para a implementação da legislação ambiental na bacia do Itajaí e as

² Vale notar que, no caso da ação civil pública e da ação popular ambientais, apenas a provocação ou iniciativa é privada, já que o exercício final da implementação é público e judicial.

³ Identifica-se quatro ingredientes na teoria do desestímulo: uma probabilidade crível de detecção, uma resposta certa e rápida, uma sanção apropriada e a percepção por parte dos sujeitos dos outros três ingredientes.

É o elemento do desestímulo que fornece à implementação seu caráter multiplicador. Em outras palavras, o que se sugere, é o desenvolvimento de programas de implementação da lei. Nestes programas, deve-se buscar a adesão da grande maioria à legislação ambiental em vigor e concentrar esforços naqueles que se insurgem contra a regulamentação. A magnitude do efeito de desestímulo de cada ação de implementação, ao induzir outros a não violarem a lei, depende da força de cada um desses quatro fatores.

formas de otimizar a sua atuação. Pois, segundo WASSERMAN (1990, apud BENJAMIN 1993), o movimento de implementação ambiental não se faz ao acaso, de maneira desorganizada. Alguns elementos devem sempre estar presentes: a identificação dos sujeitos obrigados ou atingidos pela regulamentação, o estabelecimento de prioridades, a promoção e o monitoramento do cumprimento da lei, a implementação sancionatória em caso de violação, a clarificação dos papéis dos órgãos federais, estaduais e municipais, a criação de um sistema de gerenciamento e avaliação dos resultados alcançados.

Por aí se percebe que é muito mais fácil o esforço de elaboração do arcabouço jurídico legal do que o de sua implementação, especialmente na área ambiental que exige enorme suporte humano, financeiro e técnico. Conseqüentemente, alternativas à implementação tradicional (reparatória e repressiva) devem ser buscadas com o objetivo de fazê-la eficiente.

2. REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, A. H.V. (1993). Implementação da legislação ambiental. In: Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. Coord. Antonio H.V. Benjamin. São Paulo: RT .
- BOHN, N. e CORREIA, M.A. A contribuição da legislação municipal para o fortalecimento da atuação do Comitê do Itajaí. (Relatório de Pesquisa) [Mimeo], Blumenau, FURB.
- CAUBET, C. G. (1997). Parecer sobre a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Florianópolis.
- FRANK, B. e OECHSLER, S. C. (1998) Caracterização das instituições encarregadas do gerenciamento ambiental da bacia hidrográfica do rio Itajaí Açu. (Relatório de Pesquisa) [Mimeo] Blumenau, FURB.
- KEMPER, K. E. (1997) O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no Vale do Curu, Ceará, Nordeste Brasileiro. Trad. Marcos Felipe. Porto Alegre: Depto. De Estudos dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. (1997). Bacias Hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral. Florianópolis.
- WASSERMAN, C.E.(1990) "A overview of compliance and enforcement in the United States: philosophy, strategies and management tools". Apud, BENJAMIN A. H. V. (1993). Implementação da legislação ambiental. In: Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. Coord. Antonio H. V. Benjamin. São Paulo:RT.