

GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: NOVAS DEMANDAS PARA A UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA

Edson Benigno da Motta Barros¹

Resumo - A Constituição brasileira de 1988 e a Lei Federal nº 9.433, de 8.1.97 estabelecem uma nova maneira de se olhar a água, com pressupostos técnicos e sociais ainda pouco familiares entre nós. A Carta Magna fala no direito a um ambiente saudável, enquanto a Lei 9.433 vê a água como mercadoria e ratifica a bacia hidrográfica como unidade de gestão. Este artigo mostra alguns dos problemas daí decorrentes, sugerindo a Universidade Pública Brasileira como capaz de contribuir para a sua superação.

“Dado que (...) as diferentes formas de conhecimento têm uma vinculação específica a diferentes práticas sociais, a idéia era, pois, que uma transformação profunda nos modos de conhecer deveria estar relacionada, de uma maneira ou doutra, com uma transformação igualmente profunda nos modos de organizar a sociedade.”

Boaventura de Sousa Santos, 1997

1 - INTRODUÇÃO

O meio ambiente, já o sabemos, é um palco muito peculiar de acontecimentos, que se caracteriza por estar supostamente subordinado a uma proposição ética que recentemente conquistou foro jurídico, que é o princípio de que *Todos* (grifo meu) *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*². O problema é que dificilmente a demanda por recursos naturais, principalmente aquela oriunda das atividades econômicas características das sociedades contemporâneas, consegue se compatibilizar com as recomendações éticas/legais acima mencionadas, provocando um conjunto de tensões costumeiramente denominadas “problemas ambientais” ou “impactos ambientais”. Tudo isto é colocado sobre um pano de fundo no qual os usos múltiplos dos recursos hídricos têm-se intensificado com o desenvolvimento econômico, provocando uma permanente e expressiva elevação da quantidade demandada para determinada utilização, ao lado de uma cada vez maior variedade dessas utilizações.³

A Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 97, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos, foi recebida com grande otimismo pela comunidade especialista e contém duas importantes assertivas que traduzem seu cunho inovador. Ao mesmo tempo que proclama ser a água um bem de domínio público, cujo uso prioritário se volta para o consumo humano e para a dessedentação de animais, inova ao considerá-la um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, isto é, vê a água como mercadoria. A lei também inova quando propõe a abordagem descentralizada dos recursos hídricos, confirmando a bacia hidrográfica como a unidade territorial de planejamento e gestão (Art. 1º).

Destes dois aspectos dramáticos da lei, brotam reflexões inevitáveis.

2 - A ÁGUA COMO MERCADORIA

Não se trata, aqui, de discutir a água em termos macro ou micro econômicos. O relevante, neste momento, é registrar que, com a Lei 9.433, foi transposta uma barreira, entrando-se no terreno de uma nova lógica que é a da água vista como mercadoria. Ainda que se possa afirmar que a valorização e a realização da mercadoria em geral caminham no sentido oposto ao da busca do bem estar dos diversos segmentos da sociedade, todos com igual direito de acesso à água, a lei parte de um diagnóstico correto, ao assumir que o descuido e a falta de critérios no uso da água tendem a comprometer a sua oferta futura. Mas deposita na lógica econômica a esperança de conseguir promover o uso racional da água, quando, na verdade, este deveria ser implementado a partir de uma vontade política clara e específica neste sentido. De qualquer forma, não parece ser tarefa das mais simples,

¹ Departamento de Cartografia da Universidade Federal Fluminense; Caixa Postal 197.061, 24251-970 - Niterói - RJ; e-mail : gcaebmb@vm.uff.br;

² Constituição Brasileira, de 1988, Art. 225, cap. VI, Do meio ambiente.

³ As civilizações mais remotas usavam água (...) para (...) usos domésticos, agrícolas e criação de animais, (...). À medida em que se desenvolveram, outros empregos foram surgindo, disputando os usos de recursos hídricos muitas vezes escassos e estabelecendo conflitos entre os usuários. (SILVEIRA, 1993)

perceber como se pretende, por este meio, alcançar o princípio do acesso universal à água.

3 - A GESTÃO POR BACIA HIDROGRÁFICA

A definição física de bacia hidrográfica pode ser resumida como um conjunto de superfícies vertentes e uma rede drenante limitada por divisores de água. Adotar este conceito corresponde à comodidade de uma definição simples e objetiva. Entretanto, o emprego desta categoria no planejamento e na construção de políticas ambientais é que apresenta elementos polêmicos. Por um lado, apesar do aspecto socialmente excludente apontado acima, a lei mostra, ao propor a gestão territorial a partir da bacia hidrográfica, um caráter participativo, logo incluyente. Por outro, ocorre que a bacia hidrográfica não coincide com as unidades usuais de organização do espaço. E este fato coloca problemas importantes para a introdução deste novo ente.

BERNARDES (1968) lembra os problemas da experiência de criação da Comissão do Vale do Jaguaribe, cuidando de uma superfície superior à de vários estados do próprio Nordeste, onde se visava ao planejamento de toda a bacia e não de porções mais homogêneas da área, deixando de levar em conta o que era peculiar e o que era extrínseco ao vale.

Há, também, os conflitos bacia x município. Registram-se casos em que um município, todo contido numa bacia, teria sua soberania "ofuscada" pelos poderes da agência gestora, como na bacia do Paraíba do Sul. Ali, existe o Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), criado em 1996. Segundo ASSIS (1997), "entre os vários questionamentos sobre o CEIVAP está o descontentamento com sua composição, pois nele estão apenas duas prefeituras [entre várias] do Estado do Rio (...)". Um exercício, sem dúvida alguma interessante, é avaliar o relacionamento que terão, com a agência, as demais municipalidades e, por que não, as incluídas.

Em outros casos, vêem-se municípios cujo território apenas parcialmente pertencem à bacia e que podem não se ser suficientemente estimulados a participar ou a reconhecer a legitimidade do esforço coletivo empreendido para sua gestão (Projeto Managé, bacia do rio Itabapoana).

Em termos de gerenciamento ambiental, há ainda o caso em que a definição física se mostra insuficiente para o estabelecimento de políticas. É o que ocorre em casos de transposição da bacia, onde os problemas ligados à demanda e ao consumo se dão fora da bacia e a motivação dos seus agentes tem que ser feita por instrumentos especiais.

Infelizmente, é legítimo admitir que estes conflitos tendem, pelo menos num futuro imediato, a se manter ou mesmo a se expandir, na medida em que nenhuma outra esfera de planejamento e intervenção esteja voltada para a análise a partir da bacia hidrográfica.

Ora, é mais do que sabido que a participação e o debate são elementos insubstituíveis neste novo modelo de articulação social. Mas ela tem que ser muito ampla e os obstáculos que ela terá que superar não são negligenciáveis. No Brasil, o cotejo dos múltiplos interesses que se fazem representar no embate ambiental, evidencia a vantagem obtida por certos setores sociais. Historicamente, esta vantagem tem pendido a favor dos setores previamente dotados de outros poderes (econômico, político, etc.), em detrimento dos segmentos sociais constituídos pelos atingidos pelo problema em questão. O exemplo mais flagrante entre nós talvez seja o dos EIA/RIMA.

No caso de um empreendimento sujeito, pelas normas legais, à realização de Estudo de Impactos Ambientais, o empreendedor por dispor de recursos políticos, econômicos e financeiros - estes, normalmente, já embutidos no próprio orçamento do empreendimento - pode acionar um conjunto de meios que o municiam para a audiência pública. Nestas, tendo como prepostos os seus técnicos e consultores, é posto frente a frente com os atingidos, constituídos, em geral, por uma população de baixo nível histórico de organização, e obviamente desprovida de recursos financeiros para montar uma equipe capaz de instrumentalizar a defesa de seus interesses. O Relatório de Impacto Ambiental produzido pelo empreendedor é colocado à disposição do público por um período de alguns dias antes da audiência, único prazo de que os atingidos dispõem para se informarem e produzirem a sua defesa.

4 - CONCLUSÃO: UM PAPEL PARA A UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA

Da observação deste conjunto de circunstâncias, depreende-se que a introdução desses novos elementos não se dará sem que um conjunto de medidas preliminares sejam tomadas, visando propiciar a concertação entre atores sociais que não trazem consigo a cultura necessária para este encontro. De um lado, uma cidadania ainda débil, com muitas dificuldades de construção. De outro, um estado despreparado (desinteressado?) para o encontro com a sociedade civil organizada, e que tem-se mostrado avesso a formas descentralizadas de gestão. Cito apenas dois exemplos, bastante emblemáticos. Primeiro, os vetos que o Presidente da República fez à Lei 9.433, que representaram verdadeiras mutilações ao documento. Tal foi o caso da supressão do parágrafo 2º do artigo 14 - *O Poder Executivo Federal articular-se-á previamente com o dos Estados e o do Distrito Federal para a*

outorga de direitos de uso de recursos hídricos de bacias hidrográficas com águas de domínio federal e estadual - "fazendo desaparecer um importante canal de ligação que se propunha criar entre estes níveis de governo, e podendo descaracterizar o fundamento da gestão descentralizada" (ASSIS, Op. cit.), mantendo apenas o parágrafo 1º que determina que o Governo *poderá* fazer as concessão, se assim o desejar. O outro exemplo, também vindo do Executivo Federal, mostra uma forma bizarra, que o Governo parece querer consagrar, de relacionamento com a Sociedade Civil. É o caso do Movimento de Cidadania pelas Águas, que apesar da conotação tentada em seu título, foi "articulado pela Secretaria de Recursos Hídricos para reconhecer e incentivar ações em defesa da água..." ROMANO (1997).

Apesar de tudo isto, se o que se pretende é viabilizar o que de bom o momento apresenta, fica nítida a necessidade da introdução de um elemento de intermediação entre as instâncias políticas e sociais em conflito na cena ambiental.

A pergunta, agora, é: quem pode ser este agente? O estado? O(s) governo(s)? A cidadania espontânea (como no movimento da bacia do Ruhr)? Não restam dúvidas de que este será, acima de tudo, um movimento da cidadania. Mas estamos tentando mostrar que faltam elementos que tragam a convicção de que possam brotar da sua ação espontânea. É preciso que este agente reúna algumas características: ter *vitalidade* suficiente para esta tarefa que, em grande parte significa dar um grande salto histórico na história social deste país; ter *legitimidade* bastante para endossar o discurso político sem deixar uma grande marca de desconfiança entre os atores dos diversos lados; ter o *trânsito* necessário para dialogar, a um só tempo, com os poderes e com a cidadania; dispor de *vontade* de se lançar a esta tarefa.

Um elemento fundamental em todo esse arranjo social é a garantia do acesso a um estoque e a um fluxo de informação necessária à instrumentalização dos grupos visando o nivelamento das condições de força de cada um.

Para acentuar a importância da disseminação da informação na democratização do direito a um meio ambiente saudável, MACHADO (1995) lembra que *em primeiro lugar, é preciso, hoje, assegurar à população o direito de ser ampla e corretamente informada sobre a questão ambiental, formando-se assim a consciência cada vez maior dos problemas ecológicos*. Este prestigiado jurista ambiental acha que só assim se poderá garantir que *as leis definidas no papel estarão de fato sendo cumpridas*. Em termos mais gerais, a Agenda 21 preconiza que *o desenvolvimento sustentável requer a disponibilidade de informação rápida e precisa para ajudar os tomadores de decisão e o público em geral a adotar decisão corretas. Em sentido amplo, no contexto do desenvolvimento sustentável, qualquer um é ao mesmo tempo um usuário e um provedor de informação. A necessidade de informação cresce em todos os níveis, do grande tomador de decisões a nível nacional ou mesmo internacional, até o mais modesto indivíduo*.

Em debates dessa natureza, há um segmento social que tem cumprido um papel importantíssimo na defesa do meio ambiente, colocando-se ao lado dos atingidos no Brasil. Trata-se de um grupo que se encontra no interior da Universidade Pública Brasileira, formado por professores e pesquisadores. Vários desses profissionais, como verdadeiros intelectuais orgânicos sensíveis à causa, têm colocado seus saberes a serviço do movimento ambientalista, inclusive sem qualquer tipo de remuneração. Estes têm sido os mais fortes aliados dos atingidos, ao lado de algumas entidades ambientalistas não-governamentais. O sucesso por ventura obtido pelos atingidos nesses embates deve-se - se não em toda - em sua quase totalidade a estes aliados políticos.

O que, este trabalho pretende, é se postar no eixo de interseção entre o debate ambientalista e a discussão sobre o papel da Universidade Pública face às demandas que se apresentam no atual estágio de desenvolvimento e organização das forças políticas e sociais brasileiras. Em última análise, trata-se de indagar se este agente é (ou está na), e em que medida, a Universidade Pública. Para a avaliação desta hipótese, deve-se, de um lado, analisar história da atuação de segmentos da Universidade em casos deste gênero. De outro, ver até onde ela reúne as características apontadas acima.

5 – REFERÊNCIAS

- ASSIS, J.C. (1997). Recursos hídricos: gestão participativa e descentralizada. Anais do Seminário Nacional Sobre Gestão dos Recursos Hídricos, p4-7. Rio de Janeiro.
- BERNARDES, L. (1968). A bacia hidrográfica como unidade para planejamento – o caso da Bacia do Paraíba. Mimeo. 7p. IPEA. Rio de Janeiro.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988
- MACHADO, P.A.L. (1995). Águas no Brasil: aspectos legais. Ciência Hoje. Vol. 19. nº 110.
- ROMANO, P.A. (1997). Política Nacional de Recursos Hídricos (Apresentação). MMA/SRH. Brasília.
- SANTOS, B. S. (1997). Pela mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade. 3ed. São Paulo:

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Cortez.

SILVEIRA, A.L.L. (1993). Ciclo hidrológico e bacia hidrográfica. In: TUCCI, C.E.M. (Org.) Hidrologia: ciência e aplicação. Porto Alegre: Ed. da Universidade: ABRH: EDUSP.