

GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS: UMA ANÁLISE DO GLOBAL AO LOCAL

Josiane Paula da Luz

Luciana Turatti

Resumo: Tratar de questões que envolvem a gestão dos recursos hídricos por si só já revela a importância da pesquisa, assunto potencializado a partir da crise hídrica deflagrada em 2014 no estado de São Paulo, quando a gestão integrada e eficiente da água passa a ser mais discutida. O objetivo principal do presente artigo é examinar a legislação e documentos pertinentes aos recursos hídricos, especialmente no que tange à três dimensões da governança, quais sejam: informação, participação e gestão de conflitos. O método se baseia em uma pesquisa documental que se debruçará sobre as legislações e documentos elaborados pela sociedade civil que tenham relevância, seja por sua natureza, ou pelo seu conteúdo - recursos hídricos, verificando como a governança e as categorias escolhidas emergem destes, em âmbito global, europeu, latino-americano, brasileiro e gaúcho. Também se realizará uma pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações e artigos científicos sobre a temática. A partir de uma análise preliminar tem-se como possível afirmar que a legislação e os documentos analisados, ainda em fase de consolidação, passam por diversos entraves e desafios à sua real efetivação. Faz-se necessário realizar uma análise sobre estes aspectos para melhor compreendê-los, visando desenvolver alternativas que minimizem as dificuldades, e que possibilitem aos cidadãos a sua atuação efetiva, e não aparente, no gerenciamento dos recursos hídricos.

Palavras-chave: Água. Conflitos. Governança. Informação. Participação.

Abstract: Address issues involving the management of water resources in itself shows the importance of research, subject powered from the water crisis triggered in 2014 in São Paulo, when integrated and efficient water management becomes more discussed. The main objective of this article is to examine legislation and relevant

documents to water resources, especially regarding the three dimensions of governance, namely: information, participation and conflict management. The method is based on desk research which will look at the laws and documents prepared by the civil society that are relevant, whether by their nature or their content - water resources, at how governance and the chosen categories emerge from these in context global, European, Latin American, Brazilian and cowboy. Also there will be a bibliographical research in books, theses, dissertations and scientific articles on the subject. From a preliminary analysis it has been possible to say how the legislation and documents analyzed, still in consolidation phase, go through various obstacles and challenges to their real effectiveness. It is necessary to perform an analysis on these aspects to better understand them in order to develop alternatives that minimize the difficulties, and to enable citizens to their activeness, not apparent in the management of water resources.

Keywords: Conflicts. Governance. Information. Participation. Water.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Pensar modos que envolvem a gestão dos recursos hídricos por si só já revela a importância do presente estudo, assunto potencializado a partir da crise hídrica deflagrada em 2014 no estado de São Paulo, quando a gestão integrada e eficiente da água passa a ser mais discutida. A legislação brasileira, seguindo uma tendência da maioria dos países da União Europeia, tem demonstrado importantes avanços que colaboram na construção de processos e espaços mais democráticos, especialmente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Documentos internacionais e nacionais, muitas vezes elaborados pela sociedade civil, também apontam importantes caminhos que demonstram uma crescente preocupação com a gestão adequada dos recursos hídricos. Em muitos casos há a proposição de processos de governança hídrica que contemplem a fruição de informação, a ocorrência de participação e adequada e eficaz gestão de conflitos.

Diante do exposto, propõe-se pensar os processos de governança hídrica a partir de três dimensões que se organizam como macro categorias de análise:

informação, participação e gestão de conflitos, analisando como isso emerge das legislações e documentos internacionais, nacionais e estaduais.

Importante então verificar como estas dimensões da governança hídrica estão contempladas nas legislações e documentos eleitos, onde se buscará responder como algumas das legislações e documentos da sociedade civil da União Europeia, América Latina/Mercosul, Brasil e Rio Grande do Sul contemplam os elementos da governança hídrica investigados: informação, participação e gestão de conflitos. O objetivo principal do presente artigo é examinar a legislação e documentos pertinentes aos recursos hídricos, especialmente no que tange às três dimensões da governança em estudo. O método de baseia em uma pesquisa documental que se debruçará sobre as legislações e documentos elaborados pela sociedade civil relacionados à governança e suas categorias, e também se realizará uma pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações e artigos científicos sobre a temática. Em nível global será analisada a Agenda 21; no âmbito da União Europeia (UE) se verificará a Diretiva-Quadro da Água e o Documento de Referência 7, na América Latina se observará o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Já no contexto brasileiro se verificará a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Lei nº 9433/97, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas. Por fim, no âmbito gaúcho, se analisará a Constituição Estadual de 1989 (CE/89), a Lei Estadual nº. 10.350/94 e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

1. ÂMBITO GLOBAL

Apesar de se ter presente a importância da Declaração de Estocolmo para o avanço das discussões ambientais internacionais optou-se no presente trabalho, por partir da análise da Conferência ocorrida em 1992, pelo fato desta atender de forma mais direta aos propósitos deste.

Em 1992 ocorre no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A referida Conferência marcou o surgimento e o fortalecimento de inúmeras organizações da sociedade civil e também a promulgação de leis protetivas em relação ao meio ambiente na grande maioria dos países, além de textos inflamados em favor de uma melhor qualidade de vida.

Dentre os resultados da Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992, destaca-se a Agenda 21 que contribuiu sobremaneira para que ocorresse uma ampla alteração conceitual no processo de planejamento e gestão de recursos hídricos, reconhecendo a água doce como recurso finito e indispensável para a sobrevivência de todas as espécies.

Observou-se que, sobre a informação, no capítulo 18 que trata especificamente de recursos hídricos, o documento aponta a necessidade de se difundir informações e promover a educação dos usuários de água, desenvolver bancos de dados interativos, com a aplicação de novos sistemas de informação geográfica para reunir e assimilar as informações sobre recursos hídricos, para que se otimize a tomada de decisões. Projetos e o manejo de aterros sanitários baseados em informação hidrogeológica correta e avaliação de impacto também são citados como necessários, além do fortalecimento e monitoramento do setor de abastecimento de água potável e saneamento e o manejo de informação nos planos subnacional e nacional. Indica, ainda, a necessidade de melhorar a coordenação, o planejamento e a implementação do setor de abastecimento e saneamento com ajuda de um manejo mais eficaz do monitoramento e da informação. O texto expressa a importância de se possuir mais informação e compreensão sobre o tema *“impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos”*.

Já no capítulo 40, que se refere à informação de modo mais direto, dando ênfase a toda a área ambiental e não somente aos sobre recursos hídricos, o documento indica que para a promoção do desenvolvimento sustentável cada pessoa é considerada ao mesmo tempo, usuário e provedor de informação, cuja necessidade surge em todos os níveis, desde a tomada de decisões superiores nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual.

Deve haver a melhoria da disponibilidade da informação, estabelecendo-se padrões e métodos para seu manejo e o desenvolvimento de documentação sobre informação, especialmente em nível internacional, além do estabelecimento e fortalecimento da capacidade de formação de redes eletrônicas e o fortalecimento institucional internacional para que se possa ampliar a capacidade de receber,

armazenar, difundir e usar as informações ambientais e prover ao público o acesso apropriado.

Sobre a categoria participação o capítulo 18 do documento cita a necessidade de ampla participação pública no estabelecimento de políticas e tomadas de decisões do manejo hídrico. O desenvolvimento de técnicas de participação do público e a implementação na tomada de decisão, fortalecendo o papel da mulher fica expresso no texto, que coloca como papel do Estado a criação de oportunidades para a participação do público. O documento deixa claro que se deve aplicar o princípio de decisões contemplando os saberes populares nas consultas ao público e com participação dos usuários no planejamento e execução dos projetos hídricos, o que determina a criação de consciência e informação/participação públicas. Também faz referência ao uso de práticas tradicionais sempre que possível para maximizar e manter a participação local, no que se refere às tecnologias a serem adotadas no sistema hídrico, já que se considera importante que ocorra um alto grau de participação comunitária com ênfase na participação da mulher, nas ações relacionadas a projetos de abastecimento de água e saneamento. Todos os Estados podem promover a participação pública no que se refere a água e ao desenvolvimento sustentável.

No capítulo 40, que trata especificamente da categoria informação, foi mencionada a importância da participação dos países em desenvolvimento na formatação de esquemas internacionais que permitam a coleta, análise e utilização de dados e informações.

Sobre a gestão de conflitos há uma referência no capítulo 18, o que se revela insuficiente diante da importância e frequência que o tema vem apresentando tanto em escala global como nacional e local. Menciona-se apenas que na avaliação dos recursos hídricos se busca prever conflitos entre a oferta e a demanda de recursos hídricos. Algo que se observa no decorrer do texto analisado é a repetida referência que se faz no sentido de oportunizar ampla participação de segmentos da sociedade, muitas vezes excluídos - como as comunidades tradicionais e locais, mulheres e jovens - o que se destaca como algo positivo, eis que pode se estar

diante de uma proposta de participação efetiva, evitando-se aquela participação meramente ilustrativa, para atingir fins previamente estabelecidos.

Outro ponto que merece crítica é quando o texto traz a expressão “os Estados-membro podem...”, deixando de realizar uma vinculação mais efetiva aos compromissos assumidos. Conforme já discutido, a expressão “podem” possui uma conotação de não-obrigação, o que pode enfraquecer a força normativa do texto.

Tem-se assim que o tratamento das categorias em análise, quais sejam, informação, participação e conflitos, no documento analisado ocorreu na condição de diretivas gerais, o que se sabe faz parte dos seus propósitos, cabendo aos Estados definir de forma pormenorizada o uso destas quando da condução da gestão dos recursos hídricos.

2. CONTEXTO EUROPEU

Na presente seção se pretende estabelecer um panorama geral sobre como a questão dos recursos hídricos vem se desenvolvendo nos documentos internacionais adotados pela União Europeia. Para isso foram eleitos dois documentos por importância e conteúdo: a Diretiva-Quadro da Água e o Documento de Referência 7, intitulado “Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos”.

1.1 Diretiva-Quadro da Água

A partir de 23 de outubro de 2000 a União Europeia adotou a Diretiva-Quadro da Água, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Pode-se constatar que o documento não faz referência à governança, mas sobre suas categorias aponta alguns aspectos. Sobre a informação, refere que a tomada de decisão deve ser obrigatoriamente precedida de informações corretas sobre a realidade dos recursos hídricos, pois somente assim será permitida a efetiva participação e deliberação do público afetado.

No que tange a participação, já nas considerações iniciais se condiciona o sucesso da Diretiva à cooperação e ações em nível comunitário e à informação e participação do público. Menciona também que os Estados Membros deverão incentivar a participação ativa de todas as partes interessadas especialmente na

elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica e que para garantir esta participação é necessário fornecer informações adequadas sobre medidas previstas e o processo já alcançado. Observa-se que o documento relaciona a informação e a participação, estabelecendo uma dependência entre estes: não há como haver participação sem informação.

A Diretiva-Quadro demonstra possuir uma redação pontual sobre o assunto em questão – água -, traçando de modo um pouco mais detalhado quais as ações que deverão ser efetuadas para que se atinjam os objetivos propostos, especialmente em relação a duas dimensões analisadas: informação e participação, sendo ausente em relação à gestão de conflitos. Tenta o documento, explicar como deve ser feita a gestão dos recursos hídricos, estabelecendo medidas e prazos para as ações no que se refere à elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica, mas entende-se que tal proposta ainda pode ser aprimorada. Cabe a crítica sobre o fato de que a Diretiva avança pouco em sugestões de modelos que poderiam ser empregados para que se atinja uma real participação do público, como sustenta Turatti (2014).

1.2 Documento de Referência 7

Publicado pela Comissão Europeia em dezembro de 2009, foi elaborado em cooperação entre os agentes do setor da água em seminários setoriais regionais e nacionais em vários países integrantes, com o objetivo de traçar diretrizes para a governança dos recursos hídricos. Sua principal finalidade é servir de guia para as delegações da UE, não possuindo efeito vinculante e focando-se mais na problemática nacional, esclarece Turatti (2014).

O Documento de Referência 7, além de propor um interessante modo de avaliar a governança, aborda aspectos que ainda não tinham sido trabalhados por outros documentos até então analisados, como a Agenda 21 e a Diretiva-Quadro da Água. Destaca-se a conceituação trazida do termo “*governança*” e seus princípios, também referido como categorias da governança (responsabilidade, participação, inclusão e transparência) que, conforme já mencionado, se aproximam diretamente das dimensões eleitas para serem desenvolvidas neste trabalho: participação e informação. Conceitua governança como sendo um conjunto de medidas, regras e

órgão de decisão, informações e fiscalização para garantir o bom funcionamento e controle de um Estado, organização ou um setor.

Sobre a informação, o documento estabelece ser fundamental estabelecer mecanismos de fluxo de informação e comunicação dos resultados (reformas institucionais e legais, balanço financeiro, funcionalidade do serviço e qualidade da água). Com relação à participação, o documento menciona que a abordagem setorial deve ser aplicada de forma participativa e revela-se necessário que se estabeleça custos do processo de gestão, por meio de um documento chamado Marco de Gastos a Médio Prazo, que deve conter instrumentos de descentralização e participação. A gestão de conflitos não está contemplada expressamente no Documento, porém, entende-se que de forma indireta, quando se propõe que se identifiquem as debilidades e ameaças, esta categoria está sendo trabalhada.

3 AMÉRICA LATINA

Sabe-se que na América Latina não há uma organização administrativo-política como ocorre na Europa, nem tampouco há vários documentos a disposição para que se possa selecionar qual deles seria o mais adequado a esta pesquisa. Diante desta conjuntura se optou em partir de uma análise a ser realizada no âmbito do MERCOSUL, onde se elegeu o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL para a referida análise, tendo em vista sua relevância para a comunidade envolvida. Ele é considerado um marco jurídico que busca facilitar a efetiva proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais dos Estados Partes.

O Acordo-Quadro, realizado entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, ressalta a necessidade de cooperar para a proteção do meio ambiente e para a utilização sustentável dos recursos naturais com vistas a alcançar a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável.

No preâmbulo do texto já se evidencia a importância que é dada à participação: *“Convencidos dos benefícios da participação da sociedade civil na proteção do meio ambiente e na utilização sustentável dos recursos naturais”*. Ou seja, os países envolvidos reconhecem expressamente a importância e os

benefícios que a participação popular possui para que se proteja o meio ambiente e os recursos naturais. A previsão é referente a uma proteção ambiental ampla, não sendo específica para os recursos hídricos, mas aplicável a eles, eis que nos processos de proteção dos recursos hídricos entende-se ser a participação elemento fundamental.

Pode-se observar que o texto em análise não traz referência à expressão “*governança*”. Já sobre suas categorias aqui aprofundadas faz menções, mas de modo amplo, direcionado a uma proteção ambiental genérica, não abordando especificamente a questão dos recursos hídricos, mesmo com a riqueza existente em matéria de recursos hídricos, tendo rios importantes que são transfronteiriços.

Referente à informação, ressalta que deve haver um intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais e a apresentação de comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum. Os Estados Parte deverão incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, políticas e práticas ambientais, e seus aspectos culturais, sociais, econômicos e aqueles que possam afetar o comércio ou as condições de competitividade no MERCOSUL. Também deverão prestar informações sobre desastres e emergências ambientais que possam afetar os demais Estados Parte e quando possível prestar apoio técnico e operacional.

Sobre a participação, no preâmbulo já há o convencimento dos benefícios da participação civil na proteção ao meio ambiente. Quando trata de ações para alcançar os objetivos do Acordo, uma delas é a promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais. Está previsto que os Estados Parte aprofundarão a análise dos seus problemas ambientais com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil.

Por fim, sobre a gestão de conflitos, o documento se limita e fazer uma referência ao Sistema de Solução de Controvérsias já existente no MERCOSUL, o que indica ser um sistema de resolução de cunho mais político do que ambiental, que pode não atender aos conflitos ambientais, pois estes possuem características diversas de um conflito econômico ou político.

4 CENÁRIO BRASILEIRO

O Decreto nº. 24.643, de 1934, conhecido como “*Código das Águas*”, é tido no sistema brasileiro, como marco regulatório do tema, uma vez que coube a este, a regulamentação específica sobre a apropriação e uso das águas, embora houvesse previsão voltada aos recursos hídricos no antigo Código Civil (Lei 3.071/16, art. 563 a 568), esta, contudo, isolada.

Passadas algumas décadas vários avanços ocorreram em relação a regulamentação dos recursos hídricos, dentre as quais, talvez uma das principais, a compreensão de que estes não são bens particulares como predizia o Código de Águas, mas sim bens de uso comum do povo.

Considerando esta nova visão, a análise do contexto brasileiro levou em consideração a CF/88, a Lei nº. 9433/97, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Pacto Nacional das Águas pelo fato destes documentos representarem no atual contexto, o que há de mais importante em se tratando do tema recursos hídricos.

4.1 A Constituição Federal de 1988

A CF/88 é um divisor de águas no que se refere a todo o ordenamento jurídico brasileiro, pois trouxe amplas garantias de participação e consulta popular até então não previstas em lei. Criou também formas de participação local, como os conselhos municipais, que passaram a possibilitar uma participação mais direta e efetiva nas decisões governamentais nas mais diversas áreas, implantando, paulatinamente, processos de governança.

Verifica-se a natureza principiológica da CF/88 referente às categorias analisadas, o que demonstra que há força constitucional para a sustentação que está se trabalhando no presente estudo, eis que, mesmo de modo amplo, a Carta Magna garante a informação e a participação, sendo a solução pacífica dos conflitos garantida em nível internacional, mas não trata especificamente destas categorias em relação à questão ambiental e hídrica.

4.2 A Lei nº 9433/97

Representando um marco legal em termos de recursos hídricos no Brasil, observa-se que o termo “*governança*” não foi apontado expressamente na lei em análise. Já as suas categorias em estudo foram mencionadas, algumas de modo

expresso, outras de maneira tácita. A informação foi abordada no documento legal de maneira tímida com a instituição do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. A participação já foi citada logo nos fundamentos da lei, onde ela estabeleceu que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, usuários e da comunidade. Outra referência à participação é feita de modo indireto quando se prevê a realização dos Planos de Recursos Hídricos, que deverão ser criados a partir de processos participativos. Sobre a categoria da gestão dos conflitos, identificou-se uma menção indireta nos objetivos da lei, que é a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos.

4.3 O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PlanNRH)

O PlanNRH pode ser considerado um dos documentos mais importantes sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil. Ele contempla vários aspectos que mereciam um delineamento claro, propositivo. Foi construído com ampla participação popular, o que lhe confere legitimidade e estabelece objetivos gerais e específicos, propondo diretrizes, macrodiretrizes, programas e subprogramas, além de propor um modo de gerenciamento e sistemática de monitoramento e avaliação da execução do Plano.

Observou-se que em relação ao tema “*governança*” o documento faz uma referência única logo no início, dizendo que a busca da governança é resultado do caráter participativo e descentralizado adotado no processo de construção do PlanNRH. Dentre as categorias em análise, a informação foi a que mais recebeu atenção no decorrer de todo o texto do PlanNRH. Foi definida como uma estratégia para fortalecer o sistema de gestão a disponibilização de informações sobre recursos hídricos para atores econômicos e sociais e para toda a sociedade. A criação de programas de capacitação de membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas e capacitação aberta à comunidade sobre a temática também foi apontada.

Quando o documento trata do conceito do que é o PlanNRH, refere que é o conjunto de informações de apoio à decisão [...]. Dentre as diretrizes, macro-diretrizes e programas listados, destacam-se: a comunicação social e difusão de informações para disseminar entre usuários a percepção da importância da

água; melhorar e consolidar o conhecimento sobre o comportamento hidrológico e de qualidade das águas para apoiar a tomada de decisão; sistematizar os dados, garantindo o acesso à informação para toda a sociedade; fortalecimento dos canais de comunicação existentes, criação de novos e aperfeiçoamento dos meios de interlocução social; criação de um subsistema de monitoramento e avaliação do PlanNRH; processamento, armazenamento, interpretação e difusão de informação hidrológica. Também há a previsão da implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e apoio ao desenvolvimento de sistemas de suporte à decisão.

Sobre a participação, há referência ao processo participativo de construção do plano, que reflete a busca pela governança. Como estratégia para fortalecer o sistema de gestão fica expressa a necessidade de implementar os comitês de bacia e outras formas de participação. O PlanNRH deve respeitar a diretriz da descentralização. Deve ser estimulado o diálogo entre saberes, ampliando e democratizando as discussões sobre a água e promovendo-se a participação de toda a população considerando a inserção de gênero.

A gestão de conflitos também é abordada expressamente no PlanNRH e em alguns momentos utilizando-se outras nomenclaturas consideradas sinônimos. Um dos objetivos estratégicos do PlanNRH é a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água. Há o reconhecimento dos conflitos entre usos concorrentes da água e a necessidade de uma articulação institucional e inter-institucional. Como estratégias definidas consta: fortalecer o sistema de gestão, antecipando a resolução de conflitos em regiões e áreas previsíveis em função do crescimento das atividades econômicas; equacionar e solucionar problemas relacionados ao processo de gestão integrada e descentralizada desses recursos; promover a gestão de conflitos pelo uso da água, usando ferramentas da Política de Recursos Hídricos mediante incentivos, planejamento articulado entre setores e níveis de governo e disseminação de experiências bem sucedidas. A gestão de demandas, resolução de conflitos, uso múltiplo e integrado de recursos hídricos também são temas que solicitam a intervenção sobre situações específicas que exijam interferência do Estado para resolução do conflito.

4.4O Pacto Nacional pela Gestão de Águas

Em março de 2013, por meio da Resolução 379 da ANA, foi aprovado o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO. Este programa tem previsão de ser desenvolvido pela ANA em apoio aos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs) que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Realizando-se uma breve síntese da Resolução 379 da ANA, que aprova o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO e o documento intitulado “*Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Aspectos conceituais, vol.1*”, pode-se auferir que o termo “*governança*” está inserido logo no início de ambos os documentos, estabelecendo que se objetiva fortalecer o modelo brasileiro de governança, bem como se retoma o termo dizendo que para que se concretize a governança é necessário que ocorra uma articulação setorial.

Sobre a categoria da governança denominada informação, tem-se que a ANA deve divulgar o PROGESTÃO, e as entidades estaduais envolvidas devem prestar informações e documentos requeridos pela ANA para poderem participar do PROGESTÃO. Na análise realizada, a categoria da participação foi contemplada quando se mencionou que o modelo de governança desejado deve ser participativo, descentralizado e integrado e as metas de controle devem ser definidas de modo consensual.

A gestão de conflitos foi abordada logo nos objetivos gerais, quando se previu a construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns. Outro aspecto importante foi a necessidade de se construir um mapa de gestão que, entre outros aspectos, classifica as bacias hidrográficas e aponta que quanto maior o grau de complexidade da gestão (presença maior ou menor de conflitos) maior a exigência em termos da estrutura institucional de gestão de recursos hídricos.

O documento intitulado “*Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Aspectos conceituais, vol.1*” se traduz em importante ferramenta de auxílio a implantação de

uma gestão de recursos hídricos mais adequada às peculiaridades regionais, ou características de cada bacia. Traz discussões importantes, como a questão dos conflitos existentes e como o gestor deve ter um olhar diferenciado a partir da intensidade destes conflitos. Possui propostas que podem colaborar para que os Estados sintam-se atraídos, embora com uma motivação financeira, para o cumprimento de metas que visam, em última análise, assegurar a disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, objetivo primeiro da PolNRH.

5 ÂMBITO ESTADUAL

A CE/89 revela-se, em âmbito estadual, a mais importante legislação do sistema, sendo que todas as demais devem estar de acordo com ela, não podendo haver contrariedade. Sua supremacia justifica a escolha para objeto de análise neste momento. Já a Lei Estadual nº 10.350/94 está sob análise tendo em vista seu conteúdo, pois ela institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o art. 171 da CE/89.

5.1 CE/89

Após o advento da CF/88, a legislação estadual tem procurado acompanhar as mudanças que ocorreram, mais especificamente em relação a uma maior proteção ao meio ambiente. Os princípios e regras estabelecidos na CE/89 em muito se assemelham à redação da CF/88.

De modo geral, sobre a informação o art. 237 prevê que *“A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição Federal e nesta”* (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Também sobre a informação (traduzida no princípio da publicidade) e a participação, a CE/89 estabelece que serão princípios da Administração Pública:

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte (RIO GRANDE DO SUL, 1989):

Tendo adotado estes princípios para reger, junto com os demais, a administração pública, pode-se constatar que todos os procedimentos e processos

que ocorram no âmbito da administração estadual deverão estar pautados pela participação e transparência de informações, traduzidas pelo princípio da publicidade. Constatou-se que a expressão “*governança*” não é tratada de modo expreso no texto constitucional estadual, assim como também não há referência à gestão de conflitos.

5.2 Lei Estadual 10.350/94

Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e logo no seu art. 1º traz a conceituação jurídica do que se entende por água, sendo “*um recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico que, enquanto bem público de domínio do Estado, terá sua gestão definida através de uma política de Recursos Hídricos, nos termos desta Lei*” (RIO GRANDE DO SUL, 1994). No parágrafo único também é definida a bacia hidrográfica como unidade básica de intervenção, fortalecendo a ideia da valorização da instância local.

De modo sintético pode-se dizer que o texto legal em análise não faz referência expressa ao termo “*governança*”, já sobre a informação, destaca que é dever do Estado disponibilizar à sociedade relatórios sobre a situação qualitativa e quantitativa da água. Sobre a participação prevê a descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas e a participação comunitária por meio dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, que são instituídos pela lei. Outra previsão que a lei traz é sobre a gestão de conflitos, embora não utilize esta expressão exata, ela prevê que se promova a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos.

5.3 Plano Estadual de Recursos Hídricos

Sua criação foi prevista na Lei Estadual nº. 10.350/94, art. 22 e seguintes, mas foi instituído apenas em 21 de março de 2014, por meio da Resolução do Conselho de Recursos Hídricos nº 141. Embora tenha sido aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos vinte anos após a previsão de sua criação, este plano se revela como importante ferramenta de gestão dos recursos hídricos, pois trata de questões fundamentais ligadas à matéria, que de modo sintético, se apresenta a seguir.

O PlanERH/RS coaduna-se com o PlanNRH, e também alinha-se com a legislação vigente já comentada. Por ser um documento muito recente, ainda embrionárias são suas ações, cabendo à sociedade civil observar e fiscalizar seu cumprimento para que se possa atingir as metas por eles estabelecidas que beneficiem toda a sociedade, eis que buscam a preservação dos recursos hídricos.

Expressamente no texto do Plano não há referência direta ao termo “*governança*”, mas suas categorias são contempladas, conforme se sintetiza a seguir. Na categoria da informação, o PlanERH/RS prevê a integração de informações, compatibilizando dados com órgãos federais, e a integração entre o cadastro de usuários estaduais com o cadastro federal. As informações sobre águas subterrâneas devem ser compartilhadas com o Sistema Nacional de Informações dos Recursos Hídricos. Há a previsão de capacitação para os membros dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, criação de um projeto de comunicação institucional e educativo para divulgar as metas do PlanERH/RS e implantação do Sistema de Informação e Suporte à Decisão pelo estado do Rio Grande do Sul e da sala de Situação.

Sobre a participação, o PlanERH/RS prevê uma gestão descentralizada e compartilhada, além de uma articulação e debate com a sociedade sobre a criação das Agências de Bacias. Se houver conflitos potenciais, há a previsão no Plano de incentivo para a criação de associação de usuários. Também se houver necessidade de adoção de medidas de racionamento, o que gera conflitos, o Comitê de Bacia deverá definir as regras gerais (submetendo à aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral não se pode negar que importantes avanços legais vêm ocorrendo nas últimas décadas no que se refere à proteção aos recursos hídricos. Estes avanços vêm sendo percebidos nas diferentes escalas, indo do global ao local. A crise hídrica divulgada amplamente pela mídia em 2014 no estado de São Paulo recoloca o tema em debate na sociedade civil que sente a necessidade de repensar hábitos e culturas sobre o consumo da água e sua gestão. A sociedade, que para muitos temas tem avançado rapidamente, por exemplo, na expansão de

tecnologias de informação, precisa se dar conta da necessidade de repensar a gestão dos recursos hídricos, algo tão vital que a tecnologia ainda não consegue criar.

Na análise das legislações e documentos da sociedade civil analisados pode-se perceber importantes previsões, que representam possibilidades de novos modos de gerir e perceber os recursos hídricos, porém, estas previsões devem vir acompanhadas de políticas públicas eficazes e uma sociedade com pessoas conscientes de seu papel tanto como consumidores de água como cidadãos fiscalizadores.

A Agenda 21 Global representa um marco regulatório ambiental importante do ponto de vista Global, eis que a partir dela os países signatários assumiram o compromisso de elaborarem suas próprias Agendas 21 nacionais e locais, por meio de processos consultivos e participativos, lembrando que são textos propositivos e não obrigatórios, pois a Agenda 21 não possui força cogente. Os resultados práticos destes processos ainda estão em construção, cabendo ao cidadão acompanhá-los.

Na análise do contexto europeu, observou-se que a Diretiva-Quadro enfatiza a importância da informação e da participação do público quando às condiciona ao próprio sucesso da Diretiva. O Documento de Referência 7 traz um conceito de governança até então não apresentado em nenhum dos documentos analisados, além de apresentar quatro categorias ou princípios que fazem parte dela: responsabilidade, participação, inclusão e transparência, além de apresentar uma interessante metodologia para que se possa avaliar o processo de governança. Governança refere-se ao conjunto de medidas, regras e órgão de decisão, informações e fiscalização para garantir o bom funcionamento e controle de um Estado, organização ou um setor. O Documento de Referência 7 também entende como fundamental possuir fluxos de informação e comunicação dos resultados da gestão, além de defender que o processo deve ser participativo.

Observou-se, na análise do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL, que é um documento que estabelece um importante marco regulatório entre os países envolvidos sobre a problemática ambiental, porém seu texto é um

tanto generalista, referindo-se a questões ambientais bastante amplas, carecendo, por vezes, de descrições de como devem ser realizadas algumas ações.

A atual legislação brasileira referente aos recursos hídricos revela-se bastante avançada em termos de redação, como se observa no teor principiológico da CF/88 e a CE/89, que destacam a informação e a participação como direitos fundamentais do cidadão. Na análise da Lei nº. 9433/97 observa-se que a participação está estabelecida nos fundamentos da lei, mas também nota-se que nem todos os mecanismos criados por ela estão em funcionamento, como, por exemplo, a criação das Agências de Água, prevista no art. 41 e seguintes. Elas são peças fundamentais para o bom funcionamento institucional dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, pois exercem, entre outras, a função de secretaria executiva do Comitê. Em muitos casos, como o do Taquari-Antas, por exemplo – ainda não foram criadas.

No transcorrer da abordagem do PlanNRH, se menciona a importância de se possuir sistemas eficazes de informação, como forma de dar suporte aos gestores nas tomadas de decisão referentes às ações sobre recursos hídricos. A participação também é uma tônica, eis que é fortemente desenvolvida na própria elaboração do documento, além de ser abordada como ferramenta indispensável para a execução. A categoria de governança que se nomeia “*gestão de conflitos*” é uma preocupação presente no documento, estando inclusive nos objetivos específicos do plano. Há previsão de que se possa traçar medidas no sentido de prever os conflitos, e não somente procurar geri-los. Como o próprio documento refere, não se trata de texto acabado, pois necessitará ser revisitado, inclusive para que se operacionalize o próprio sistema proposto de avaliação da execução. Também há que se reconhecer que em, alguns aspectos, poderia haver um melhor detalhamento das ações a serem realizadas, mas, quando comparado com outros documentos já analisados (Agenda 21, Diretiva-Quadro, Documento de Referência 7, Acordo-Quadro), o PlanNRH é sem dúvida o que descreve mais pormenorizadamente suas intenções, exercitando melhor o que os outros documentos apenas norteiam amplamente.

O documento intitulado “*Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Aspectos conceituais, vol. 1*” se traduz em ferramenta de auxílio a implantação de uma gestão

de recursos hídricos mais adequada às peculiaridades regionais, ou características de cada bacia. Traz discussões importantes, como a questão dos conflitos existentes e como o gestor deve ter um olhar diferenciado a partir da intensidade destes conflitos. Possui propostas que podem colaborar para que os Estados sintam-se atraídos, embora com uma motivação financeira, para o cumprimento de metas que visam, em última análise, assegurar a disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, objetivo primeiro da PolNRH.

Na análise da Lei Estadual nº 10.350/94 a participação está mais presente, ficando pouco desenvolvida a questão da informação enquanto a gestão de conflitos é mencionada de modo indireto. E no PlanERH a participação é uma expressão mais presente, sendo que a informação foi menos mencionada, e a gestão de conflitos foi trazida de modo pontual.

Neste contexto se destaca a importância da participação do cidadão nos processos decisórios que envolvam o meio ambiente, e mais especificamente processos decisórios envolvendo a gestão das águas. Defende-se que para que possa haver efetivo processo de governança, devem estar presentes pressupostos que se destaca aqui: informação, participação, e gestão de conflitos. Estas três dimensões, que se colocam como propostas de análise e contribuição deste estudo para o campo das Ciências Ambientais, não são estanques, pois se inter-relacionam diretamente, ou seja, um pressuposto leva a outro, que por sua vez, desencadeia no seguinte.

Entende-se que não há como ocorrer processos legítimos de governança sem que esteja garantido aos atores envolvidos o direito à informação referente àquilo que se quer debater. Tampouco se terá sucesso neste processo se não ocorrer uma efetiva participação daqueles que fazem parte das discussões, ou seja, uma participação efetiva, onde realmente seja levado em conta o que o participante tem a dizer. Estando garantidos estes pressupostos do direito à informação e participação, gerir os conflitos que surgem referentes aos recursos hídricos tende a ser uma tarefa amenizada, pois mais organizada institucionalmente. O grande desafio posto é que se tenham mecanismos suficientes para que a legislação e os

documentos efetivamente que promovam processo de governança saiam do papel e suas intenções se tornem práticas legítimas e sistemáticas na sua plenitude.

Pode-se afirmar que a legislação de modo geral, ainda em fase de consolidação, passa por diversos entraves e desafios à sua real efetivação. Faz-se necessário realizar uma análise sobre estes aspectos para melhor compreendê-los, visando desenvolver alternativas que minimizem as dificuldades, e que possibilitem aos cidadãos a sua atuação efetiva, e não aparente, no gerenciamento dos recursos hídricos. *“Isso permitirá a diminuição das desigualdades e consolidação plena da democracia, assim como promoverá a cidadania da população, na obtenção de água em boas condições de qualidade e quantidade”* (MEIER E BASSO, 2013, p. 7).

É o que se busca.

REFERÊNCIAS:

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Pacto Nacional pela Gestão das Águas**.

Brasília, 2013. Disponível em:

<<http://arquivos.ana.gov.br/pactonacional/DocumentoBase-Volume1-AspectosConceituais.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 03 nov. 2013.

BRASIL. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em 02 set. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Brasília, 1992. **Agenda 21**

Global. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. **Plano Nacional de Recursos**. Brasília, 2006. Disponível em

<http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920>. Acesso em 10 jul. 2014.

MEIER, Mara Alini; BASSO, Luís Alberto. **A representação e a representatividade nos comitês de bacias hidrográficas: uma construção metodológica**. In:

Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, XX, Bento Gonçalves, 2013. Disponível em:

<http://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/ca02c7e8d3e06674566a0d8c689cf407_1b3c66218e0821a18ed6feda23a584c3.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL**. Assunção, 2001. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_002_001_Acuerdo%20Meio%20Ambiente_MCS_At%201_01.PDF>. Acesso em 23 out. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=iMMiJUQdQUY%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em 30 set. 2014.

_____. **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994**. Disponível em:

<:<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf>>. Acesso em 29 jul. 2014.

_____. **Plano Estadual de Recursos Hídricos**. Disponível em:

<http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CRH%20n%C2%BA%20141_Institui%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Recursos%20Hidricos%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Sul_PERH_RS.pdf> Acesso em 27 maio 2014.

TURATTI, Luciana. **Direito à água**: uma ressignificação substancialmente democrática e solidária de sua governança. Tese. Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Directiva-Quadro Água**. 2010. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Documento de Referência n. 7**: Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos. 2009. Disponível em:

<<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/documento-de-referenci-an%C2%B0-7-desarrollo-y-gobernanza-del-sector-del-aguacomplementariedade#sthash.s9wfVcfy.dpuf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.