

**Território e bacias hidrográficas: reflexões a propósito
da gestão de recursos hídricos e seus possíveis desdobramentos sobre
as práticas de Defesa Civil frente aos desastres de origem hídrica**

Edna Queiroz¹,

Airton Bodstein²

Resumo: A gestão dos recursos hídricos é tema de extrema relevância, cujos desdobramentos se estendem a múltiplas dimensões, inclusive da própria sobrevivência da espécie humana. O presente artigo aborda o tema a partir dos instrumentos de gestão apresentados pela legislação brasileira vigente e explora a aplicabilidade dos mesmos em um dos contextos mais críticos deste gerenciamento: a gestão territorial. Dois elementos são identificados como essenciais à efetividade do sistema: (1) o federalismo cooperativo e (2) a participação social consciente e bem informada. Do concurso destes dois elementos é antevista a viabilidade de uma gestão integrada, capaz de contemplar de forma sustentável os interesses das partes envolvidas. Aborda-se ainda a questão dos desastres hídricos, cujo manejo insuficiente é interpretado como uma prova de materialidade dos argumentos expostos, e apresenta-se breve referência ao Projeto Managé, uma experiência pioneira de promoção de desenvolvimento sustentável baseada na interlocução de diversos segmentos de atores sociais, sob a coordenação de uma Universidade.

Palavras-chave; gestão de recursos hídricos, gestão territorial, instrumentos de gestão, políticas públicas brasileiras; Defesa Civil; desastres hídricos; Projeto Managé.

Abstract: The management of water resources is very important topic, whose ramifications extend to multiple dimensions, including the survival of humankind. This article addresses the issue from the management tools provided by current Brazilian law, and explores their applicability in one of the most critical contexts of management: the territorial management. Two elements are identified as essential to the effectiveness of the system: (1) cooperative federalism and (2) conscious and well informed social participation. The interaction of these two elements envisions the feasibility of an integrated management, able to accomplish the interests of stakeholders in a sustainable manner. Furthermore, it approaches the issue of water disasters, where the poor management is interpreted as a proof of materiality of the arguments, and presents a brief reference to the Project Managé, a pioneering experience to promote sustainable development based on dialogue from different segments of social actors under the coordination of a University.

Keywords: water resource management, land management, management tools, Brazilian public policy; Civil Defense; water disasters; Project Managé.

¹ Mestre em Defesa e Segurança Civil pela Universidade Federal Fluminense (Niterói, RJ).

² Coordenador do Programa de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense (Niterói, RJ).

1 Introdução

A temática dos recursos hídricos é, inequivocamente, transdisciplinar. Como denominador comum, o crescente reconhecimento da importância de que se revestem as estratégias de gestão destes recursos, um elemento intrínseco à sustentabilidade da própria espécie humana.

O reconhecimento social de que os recursos hídricos não são inesgotáveis, bem como de que sua disponibilidade é profundamente afetada pelos efeitos deletérios das intervenções antrópicas, é ainda bastante recente e heterogêneo. Neste contexto, os instrumentos de gestão devem se revelar aptos ao exercício pleno de diversos papéis, inclusive o pedagógico, dentre todos o mais relevante a longo prazo.

No Brasil, a Lei nº 9.433/97 é o marco legal que estabeleceu as bases estratégicas, táticas e operacionais para a implantação da gestão integrada de seus recursos hídricos. Conceitualmente, a gestão integrada não é um desafio maior e seus benefícios potenciais são particularmente visíveis. Operacionalmente, entretanto, sua efetiva implementação demanda uma tecidura social radicalmente distinta daquela ora existente. Isto pode ser em grande parte aventado a partir do exame dos percalços experimentados pelas organizações que buscaram implementar sistemas integrados de gestão, contexto no qual profundas transformações em suas culturas evidenciaram ser o pilar de sustentação deste conceito a longo prazo. Este é, com certeza, um tema instigante que, todavia, não será explorado no presente artigo que, por sua vez, se ocupará do exame dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos ora disponíveis no Brasil, bem como de alguns desdobramentos correlatos, em particular no que se refere às práticas de Defesa Civil frente aos desastres hídricos.

2 A bacia hidrográfica como recorte analítico

De acordo com Tucci (2001), a bacia hidrográfica é uma área de captação natural da água de precipitação que faz convergir o escoamento para um único ponto de saída. Compõe-se de um conjunto de superfícies vertentes e de uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até resultar em um leito único no seu exutório. Assim, ainda segundo o mesmo

autor, pode ser considerada um ente sistêmico e, potencialmente, uma unidade analítica significativa.

Conforme ressaltado por Porto & Porto (2008), não existe um recorte analítico ideal. Argumentam, entretanto, a favor do emprego da bacia hidrográfica como recorte analítico, que esse conceito sistêmico se compatibiliza sobremaneira aos sistemas de gestão de recursos hídricos. A esse propósito e em consonância com o argumento desses autores, Cunha (2004) ressalta que as bacias hidrográficas integram uma visão conjunta do comportamento das condições naturais e das atividades humanas nela desenvolvidas.

No contexto brasileiro, avulta ainda de importância a escolha deste recorte analítico em função das práticas competitivas que caracterizam o modelo federativo brasileiro. A esse propósito, Barros (2002) argumenta que:

A federação brasileira se comporta como um somatório de pequenos estados independentes, cada um preocupado com o seu resultado individual, estabelecendo uma competição. (...) Considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento tem o grande mérito de fortalecer a idéia de nação, estimulando o desenvolvimento local dentro do contexto regional. As bacias não respeitam os limites municipais ou estaduais e obrigam o estabelecimento de uma política única para determinada região, independente do estado, ou estados, no qual está inserida (BARROS, 2002).

O conceito de gestão de recursos hídricos baseada no recorte territorial das bacias hidrográficas granjeou maior visibilidade no início dos anos 1990, quando os Princípios de Dublin foram acordados na reunião preparatória à Rio-92. Em seu primeiro princípio, este documento afirma que a gestão dos recursos hídricos, para ser efetiva, deve ser integrada e considerar todos os aspectos, físicos, sociais e econômicos. Para que essa integração tenha o foco adequado, é sugerido que a gestão esteja baseada nas bacias hidrográficas.

Embora a bacia hidrográfica como recorte analítico tenha encontrado um acolhimento mais disseminado na década de 1990, iniciativas pontuais de aplicação deste conceito podem ser identificadas desde o século XVII.

No Brasil, o reconhecimento institucional da necessidade de que fossem implementadas medidas de planejamento e controle do uso dos recursos hídricos determinou a celebração, em 1976, de acordo entre o Ministério das Minas e energia e o governo do estado de São Paulo para a melhoria das condições sanitárias das bacias do alto Tietê e Cubatão (PORTO & PORTO, 2008).

O êxito de tal iniciativa propugnou a instituição, em 1978, do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CeelBH), e a subsequente criação de comitês executivos em diversas bacias hidrográficas, como no Paraíba do Sul, no São Francisco e no Ribeira de Iguape. Cumpre ressaltar, entretanto, que, não obstante o mérito intrínseco de que se revestem tais iniciativas pioneiras, suas decisões eram destituídas de obrigatoriedade e delas participavam apenas integrantes do governo, o que, naturalmente, concorria de forma decisiva não apenas para a fraca disseminação do conteúdo das decisões tomadas como, também, para o reduzido impacto sobre os alvos de ação identificados (PORTO & PORTO, 2008).

Apesar de sua natureza estritamente consultiva, estes Comitês suscitaram o debate sobre o tema e o estenderam à sociedade civil que, a partir de um determinado momento histórico, foi incluída no processo decisório como um dos elementos de sustentação de uma gestão descentralizada. Foge, entretanto, ao escopo do presente artigo um mapeamento mais detalhado destas iniciativas e, para os fins a que o mesmo se propõe, é relevante apenas destacar que hoje, no Brasil, os recursos hídricos têm sua gestão organizada por bacias hidrográficas em todo o território nacional, seja em corpos hídricos de titularidade da união ou dos estados e Distrito Federal.

3 Aspectos legais

3.1 O embasamento constitucional

A Constituição Federal ora em vigor no Brasil foi promulgada em 1988 e, em seu bojo, sob muitos aspectos, definiu um ordenamento social, político e econômico de características inéditas. O epíteto pelo qual se tornou conhecida — Constituição Cidadã — reflete, ao menos em parte, o extenso alcance de seus objetivos e metas.

Especificamente no que concerne à gestão dos recursos hídricos, a Constituição de 1988 definiu as águas como bens de uso comum e alterou a dominialidade das águas do território nacional, anteriormente definida pelo Código de Águas de 1934.

A titularidade da União sobre os corpos d'água que lhe competem é definida pelo artigo 20 da citada Carta Magna e, em relação aos Estados e ao Distrito Federal, aplica-se o contido no artigo 26. É crucial, entretanto, ressaltar que a dominialidade está definida sobre os corpos hídricos e não sobre a bacia hidrográfica, por essa se constituir em território e, portanto, estar sujeita a outros diplomas legais. Por conseguinte, para a gestão da bacia hidrográfica, exige-se, de fato, o exercício do princípio federativo, de atribuições e competências dos três entes federativos (união, estados e municípios), visando à gestão compartilhada do bem de uso comum, a água.

A mudança mais significativa no que tange à gestão de recursos hídricos, entretanto, foi introduzida pelo artigo 21 da citada Constituição Federal. Em seu inciso XIX, que atribuiu à União instituir Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso. Esse artigo constitucional, por sua vez, foi o embasamento doutrinário da Lei nº 9.433/97, já referida anteriormente.

3.2 A Lei nº 9.433/97 e seus institutos

3.2.1 Aspectos gerais

A Política nacional de Recursos Hídricos, instituída por meio da Lei nº 9.433/97, baseia-se em um corolário de princípios essenciais, quais sejam: a água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico, cujos usos prioritários são o abastecimento humano e a dessedentação de animais e cuja gestão deve tomar como unidade territorial a bacia hidrográfica. Prevê, como diretriz geral de ação, a gestão integrada, e como instrumentos para viabilizar sua implantação os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes, a outorga de direito de uso, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informação sobre recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por sua vez, também estabelecido pela Lei nº 9.433/97, deve cumprir os seguintes objetivos: a. coordenar a gestão integrada das águas; b. arbitrar administrativamente os conflitos ligados ao uso da água; c. implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; d. planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e. promover a cobrança pelo uso da água.

Para a consecução otimizada de tais objetivos, integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: a. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos; b. os Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal; c. os Comitês de Bacia Hidrográfica; d. os órgãos de governo cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e. as Agências de Água. Em 2001 foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), de forma a complementar a estrutura institucional da gestão de recursos hídricos do país. É a entidade operacional do sistema com responsabilidade pela implantação da Política Nacional de Recursos hídricos e que detém o poder outorgante de fiscalização e de cobrança pelo uso da água (nas bacias de rios federais).

Finalmente, antes de nos ocuparmos dos instrumentos de gestão propriamente ditos, cumpre referir um aspecto singular à implementação deste novo arranjo institucional: esse Sistema não exigiu a criação de uma nova, complexa e onerosa estrutura administrativa. Não obstante, exigiu e continua exigindo, um esforço bastante significativo e permanente de articulação entre instituições já existentes. Apenas as Agências de Água seriam as novas estruturas administrativas a serem criadas, tudo isso tendo como objetivo deslocar o eixo de tomada de decisão para a bacia hidrográfica, em um autêntico processo de gestão descentralizada e compartilhada (PORTO & PORTO, 2008).

Outra característica diferencial do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos é a importância atribuída à participação pública. Há no Sistema a garantia da participação de usuários e da sociedade civil em todos os plenários por ele constituídos, desde o Conselho nacional de Recursos Hídricos até os Comitês de Bacia Hidrográfica. O pleito popular é, por força da

definição do próprio processo democrático, não apenas a forma de conferir legitimidade à decisão, como também a garantia mais tangível da implantação das decisões tomadas.

Não obstante tais méritos, a implementação desta política tem sido problemática no Brasil. Como já pontuado anteriormente neste artigo, o reconhecimento do valor da gestão descentralizada e cooperativa como instrumento de promoção de um desenvolvimento harmônico, capaz de eliminar — e eventualmente erradicar — os acentuados desequilíbrios regionais, ainda não logrou transcender, em nosso meio, os textos legais. A propósito da dificuldade brasileira em incorporar a cooperação como um valor nacional, Barros (2002) aponta que

um grande problema para a implementação dessa política no Brasil, é o fato que a base legal que a instituiu é originária da França, um país unitário, não federativo. A ausência de estados independentes, com legislação própria e a centenária cultura democrática e participativa da França, facilitam enormemente esse modelo de gestão naquele país europeu. Também não temos a disciplina e o nível de organização do povo alemão, que embora federativo, consegue obter uma convergência dos interesses nacionais acima dos regionais, o que permitiu, por duas vezes, a reconstrução daquele país após derrotas em duas grandes guerras, ressurgindo sempre como uma grande nação (BARROS, 2002)

Este diagnóstico, entretanto, não deve ser encarado como uma sentença de insustentabilidade deste modelo de gestão para o Brasil. Ao contrário, identifica, como é próprio de todo diagnóstico, oportunidades de intervenção. Evidentemente, a transformação de uma sociedade historicamente condicionada por sistemas autocráticos de governança, em uma sociedade autônoma e participativa não será tarefa de uma única geração, mas a nossa própria história nos dá exemplo de nosso potencial de superação.

Como bem disse o ex-ministro e senador Jarbas Passarinho em recente artigo publicado, no final dos anos 40, a missão americana Abinck, concluiu que o melhor para o Brasil era continuar a ser um país agrícola, exportando bens primários face a nossa incapacidade de concorrer com os países mais desenvolvidos. Hoje os produtos primários não ultrapassam 25% da nossa pauta de exportações. Essa foi a grande demonstração da nossa capacidade de mudanças rápidas e que atendam melhor aos interesses do país. Se os nossos pais e avós, em situação muito mais adversa, tiveram a coragem e a determinação de mudar em pouco tempo a base produtiva do país, não creio que teremos grandes dificuldades em alterar procedimentos administrativos tão necessários ao desenvolvimento nacional por puras vaidades corporativas ou interesses políticos individuais (BARROS, 2002).

Naturalmente, contrargumentarão os céticos e os opositores em geral que essa conquista teve por base a competição desenfreada e, em muitos casos, uma total falta de compromisso com o bem-estar nacional. Ainda que reconhecendo a procedência deste argumento, julgamos pertinente contextualizá-lo em uma cadeia de evolução social, em que identificamos a cooperação como o estágio mais avançado de desenvolvimento humano. De fato, a própria história do capitalismo nos ampara neste raciocínio, quando práticas cooperativas são amplamente incentivadas pelos meios de comunicação de massa e a parceria passa a ser identificada como um valor social intimamente relacionado à promoção do desenvolvimento em todas as dimensões.

3.2.2 Os instrumentos de gestão

Como já pontuado neste artigo, o reconhecimento social de que os recursos hídricos não conformam um suprimento perpétuo e imune às ações antrópicas é bastante recente e ainda muito heterogêneo. Circunstâncias específicas, que não serão aqui examinadas em maior detalhe, determinam se o conflito pelo uso destes recursos será mais ou menos exacerbado, mas o conflito sempre estará presente. Arbitrar este conflito não é e não pode ser de competência da gestão social, cujo papel tem sido historicamente distorcido ao

longo dos anos, ora subestimado, ora superestimado. Assim, cabe à Lei nº 9.433/97 garantir a equidade e a sustentabilidade deste compartilhamento a que todos os usuários de uma bacia hidrográfica estão sujeitos. No ordenamento previsto neste dispositivo legal, cabe aos Comitês de Bacia Hidrográfica gerenciar este conflito de interesses, por intermédio de um conjunto de regras, o verdadeiro âmago do Sistema Nacional para Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Como ressaltado por Porto & Porto (2008), para que o conjunto de regras possa ser instituído são necessários os instrumentos de gestão que as institucionalizam e a criação da instância de decisão local, o Comitê de Bacia Hidrográfica. Mais uma vez, reitera-se a intenção de deslocar a tomada de decisão ao nível local, sem que isso implique em uma prática do poder central, cuja atividade disciplinadora é essencial ao próprio modelo de federalismo cooperativo preceituado pela Constituição Federal de 1988, ora em vigor.

Em esforço inédito para otimizar o emprego do conceito de bacia hidrográfica, particularmente enfatizando o seu caráter sistêmico, a Lei nº 9.433/97 prevê que as bacias, na forma de unidades de gestão, sejam definidas caso a caso, viabilizando delimitá-las de acordo com a escala e as características da problemática local. Por conseguinte, este dispositivo legal tão somente define as atribuições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, dentre as quais se destacam, por sua relevância intrínseca, as obrigações de articulação entre os diversos atores sociais, a atuação em primeira instância em caso de conflito, a aprovação do Plano de Recursos Hídricos e a aprovação da implantação da cobrança e da proposta de preço. Como enfatizado por Porto & Porto (2008), são atividades essencialmente de articulação e construção de consensos. Como têm sido comprovados em várias instâncias, como é o caso da arbitragem de conflitos internacionais, as decisões por consenso, negociadas em função da melhor salvaguarda possível dos interesses das partes envolvidas, tendem a ser mais sustentáveis. Não obstante, demandam não apenas mais tempo como, e isso pode ser considerado um ponto de importante vulnerabilidade no processo decisório, uma base de informações acessível e confiável, que permita a caracterização adequada do cenário de ameaças e oportunidades que estarão associadas às decisões tomadas. A

esse propósito, Porto & Porto (2008) apresentam consubstanciada argumentação quanto à relevância social dos Sistemas de Informação Gerencial (SIG), o que, entretanto, não será objeto do presente artigo.

Retomando o enunciado dos instrumentos de gestão, é digno de nota o esforço quase didático do texto legal em prol da clareza de conteúdo. Salvo melhor entendimento, trata-se de um tributo relevante à participação de não-especialistas, categoria que abrange a grande maioria dos usuários.

Os instrumentos de gestão cobrem um espectro bastante amplo de segmentos de intervenção. Como pilar de sustentação, uma base de dados e informações socialmente acessível. Além disso, mas não com menor impacto potencial, a definição objetiva dos direitos de uso, o controle dos impactos sobre os sistemas hídricos e o processo de tomada de decisão propriamente dito.

A Lei nº 9.433/97 enumera seis instrumentos de gestão. Um aspecto digno de nota, entretanto, é que o texto legal não prevê a compulsoriedade de emprego de nenhum destes instrumentos, tampouco exclui a possibilidade de emprego de outros, isoladamente ou em associação a estes. A partir de diferentes pontos de vista, este aspecto pode ser considerado um avanço ou um retrocesso. O entendimento do presente artigo alinha-se a outrem que o consideram um avanço, baseando-se na premissa que a escolha dos instrumentos de gestão será feita com base em parâmetros adequadamente consubstanciados. Reconhece, entretanto, a possibilidade de que tal não ocorra e, neste sentido, poder-se-ia aventar a hipótese de que o texto legal seria mais resolutivo caso impusesse tais instrumentos de forma coercitiva. Ainda assim, é aqui considerado que a gestão integrada só se tornará uma meta viável em uma sociedade consciente e pró-ativa e, neste sentido, antevê-se a possibilidade de resultados mais promissores e sustentáveis no bojo deste processo de maior autonomia intrínseca. Como enfatizado por Porto & Porto (2008), seja qual for a sofisticação dos modelos conceituais ou as perspectivas regentes dos sistemas (preservacionista ou utilitarista), a "operacionalidade da gestão será definida a partir de um conjunto flexível e competente de instrumentos.

Os instrumentos de gestão previstos pela Lei nº 9.433/97 são: a. os Planos de Recursos Hídricos; b. o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; c. a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; d. a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e. a compensação aos municípios (foi vetado); f. os sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos.

Os dois primeiros visam à construção de consensos no âmbito da bacia hidrográfica e, desta forma, favorecem à incorporação de dois conceitos basilares ao federalismo cooperativo: o estabelecimento de parcerias e a negociação. São, potencialmente, os instrumentos de maior resolutividade na solução de um dos aspectos mais críticos na gestão dos recursos hídricos: a sua articulação com a gestão territorial. Como referido por Porto & Porto (2008), ao serem pactuadas as aptidões da bacia hidrográfica em seu plano e os objetivos de qualidade da água, haverá necessariamente um direcionamento da gestão territorial, pois algumas atividades poderão ser incentivadas e outras desestimuladas ou mesmo reprimidas, em função de seus respectivos impactos sobre os recursos hídricos.

Como previsto no texto constitucional brasileiro, as águas são de domínio público, o que condiciona todo e qualquer emprego de recursos hídricos à obtenção de outorgas de direitos de uso, na forma de uma autorização própria e específica, emitida pela União ou pelos Estados, a depender da dominialidade do corpo hídrico a ser explorado. Como exceção legalmente prevista, os usos considerados como insignificantes, isentos da obrigatoriedade de obtenção de outorgas, mas definidos localmente em cada bacia hidrográfica e pelos respectivos Comitês, em função das disponibilidades hídricas e demandas. Por conseguinte, depreende-se do exposto que o terceiro instrumento materializa o exercício disciplinador do poder público para atender à sua obrigação de fazer valer a equidade entre os usuários da água, o que a ele compete em caráter exclusivo e inalienável.

Ao contrário dos dois primeiros instrumentos, intrinsecamente consensuais, o terceiro instrumento é, em essência, um mecanismo de controle. Todavia, não constitui um obstáculo ao processo de negociação, visto que tal processo não pode ser anárquico, demandando a existência de um referencial comum. Além disso, a outorga pode ser também utilizada como

um instrumento de implantação de sistemas de gestão de demanda e uso racional da água, além de permitir que se faça o disciplinamento do(s) tipo(s) de atividade a ser(em) implantada(s) na bacia e, portanto, também se revelando potencialmente capaz de contribuir para uma gestão territorial mais efetiva e sustentável.

O quarto e o quinto instrumentos previstos na lei são a cobrança pela utilização dos recursos hídricos e a compensação aos municípios (que foi posteriormente vetado). Ambos são instrumentos de incentivo econômico à adoção das melhores práticas de gerenciamento dos recursos hídricos, capaz de contemplar de forma adequada a articulação entre a demanda imediata e de curto prazo às necessidades em médio e longo prazos. É inexorável a marcha que nos levou a superar a visão parnasiana do que seria o ideal de preservação da natureza e nos conduziu a uma visão cada vez mais consubstanciada dos elementos estratégicos, táticos e operacionais que devem ser compatibilizados no bojo do amálgama da sustentabilidade antrópica.

Mecanismos que implicam em arrecadação para o poder constituído são muitas vezes negligenciados em seu potencial e/ou inadequadamente compreendidos em seu valor pedagógico agregado. Para melhor compreender este enunciado, talvez baste que nos reportemos às nossas próprias percepções, ou de nosso círculo de convivência mais próximo, acerca do valor social das multas de trânsito, por exemplo. No entanto, como exemplificam Porto & Porto (2008), a exemplo da outorga, a cobrança constitui um incentivo econômico para que um determinado objetivo de uso racional ou qualidade da água seja atingido. A propósito especificamente do mecanismo de compensação a municípios, acrescentam que, apesar de ter tido os artigos a ele dedicados na Lei nº 9.433/97 vetados, não foi eliminado como instrumento de gestão.

O sexto instrumento, por sua vez, é aquele que se refere ao manejo do mais valioso elemento em nosso presente estágio de desenvolvimento social: a informação. Assegurar que os diversos segmentos sociais tenham acesso à informação clara e adequadamente fundamentada é, sem sombra de dúvida, um grande desafio, o que não pode servir de pretexto ao adiamento desta empreitada. Aos poucos, em particular pelos meios de comunicação de

massa, estão sendo disseminados valores essenciais à promoção de um federalismo cooperativo: a identificação de objetivos comuns e o estabelecimento de parcerias. Autonomia e empreendedorismo são conceitos que vêm granjeando espaço social efetivo, materializando-se no cotidiano de milhões de brasileiros que estão se descobrindo capazes de construir uma nação realmente voltada às necessidades de todos os seus cidadãos. Este processo de amadurecimento social envolveu, naturalmente, determinantes e condicionantes que não serão contemplados aqui, mas cuja expressão nos permite identificar como potencialmente viáveis processos inimagináveis em nossa sociedade há quatro ou cinco décadas.

3.2.3 A gestão territorial

Como já apontado anteriormente, a articulação entre a gestão de recursos hídricos e a gestão territorial é um aspecto particularmente crítico. Embora as interrelações entre solo e água sejam bastante acessíveis à experiência comum, promover uma gestão integrada de ambos tem provado ser um grande desafio. Isto se deve, em grande parte, ao fato de que a dominialidade dos corpos d'água está distribuída entre a União e os Estados, enquanto que a dominialidade territorial é de competência quase exclusiva dos municípios. Não se trata, entretanto, de tão somente promover a harmonização das três esferas do poder público, uma tarefa já bastante complexa se considerado que os objetivos de cada esfera não são necessariamente os mesmos ou sequer significativamente compatíveis. Há ainda de ser considerado o interesse dos usuários, espaço onde o conflito é mais visível.

No bojo deste amálgama de interesses, os Comitês de Bacia Hidrográfica emergem como o espaço privilegiado de negociação, o verdadeiro exercício do princípio da subsidiariedade a que se reporta o texto constitucional como base do federalismo cooperativo.

De acordo com vários autores, e aqueles que integram a coletânea procedida por Silva et al. (2010), a gestão do território pode e deve ser um instrumento de sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos.

considerando-se, como referido por Chávez (2008), que a ordenação do território é uma expressão das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado entre políticas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico e a preservação dos componentes físico-ambientais do espaço. Nesta perspectiva, o planejamento territorial, passa a considerar os aspectos físico-ambientais da bacia hidrográfica, bem como as condições socioeconômicas da população que habita a região.

Tudo isso pode e deve ser pactuado pelos atores que interagem em cada bacia hidrográfica, reconhecendo-se o Comitê de Bacia Hidrográfica como *locus* privilegiado para tal. Todavia, a viabilidade do processo está intrinsecamente ligada à qualidade das decisões tomadas, o que, por sua vez, remete à base de informações que serve de substrato ao processo de tomada de decisão. Não é difícil conceber mecanismos de incentivo à adoção de melhores práticas, mas definir que práticas são melhores é um exercício analítico que deve levar em conta os limites e possibilidades da área específica que contempla, não admitindo a mera transposição de soluções empregadas em outros espaços.

3.3 A gestão das bacias hidrográficas e os desastres de origem hídrica

Existe um contexto em que toda a exposição articulada no presente artigo se afigura de maneira mais tangível e esta é, a nosso ver, a questão dos desastres provocados pela ação hídrica. Certamente, o fato de sermos profissionais atuantes na área de Defesa Civil nos mantém despertos para esse fato, mas o seu diagnóstico não é prerrogativa de especialistas. Mesmo ao senso comum, a recorrência dos eventos e a incapacidade de resposta adequada sugerem que se está diante de uma questão complexa cuja resolução demanda mais do que a mera alocação de recursos, não obstante a relevância deste, principalmente em um contexto de adequado planejamento estratégico.

O primeiro passo para um manejo integrado dos desastres hídricos é, sem sombra de dúvida, desmistificá-los. Estes desastres, em sua esmagadora maioria, são eventos cíclicos e, portanto, potencialmente previsíveis. Suas

consequências nefastas são antes condicionadas pelas intervenções antrópicas desordenadas e inconsequentes. Por outro lado, tais intervenções não ocorreram de forma aleatória e sua compreensão remete necessariamente a um modo de produção orientado para o lucro imediato e sem compromisso de sua sustentabilidade a longo prazo. Isto se torna particularmente visível quando cotejamos o fato, já apontado neste artigo, que o reconhecimento social de que os recursos hídricos não são inesgotáveis ainda é muito recente e heterogêneo. Em suma, os desastres são produto de escolhas políticas e, portanto, são construídos socialmente.

A atual Carta Magna, vigente no Brasil desde 1988, determinou a gestão descentralizada e investiu os municípios de autonomia inédita. Seu primeiro equívoco, entretanto, foi não ter se preocupado nem em apurar a real capacidade dos municípios para a retomada de responsabilidades que há muito não eram de sua competência, tampouco capacitá-los para esta nova lógica de ordenamento social. Em um esforço de sobrevivência, mecanismos foram deturpados e a autonomia descentralizada não se estabeleceu de fato.

Outro equívoco, não menos importante, foi ignorar que a capacidade de resposta dos municípios não é única. Municípios de maior porte tenderiam, neste novo cenário, a responder mais efetivamente do que os de pequeno porte. Além disso, os primeiros anos do novo ordenamento testemunharam uma verdadeira explosão de novos municípios, uma das interpretações perversas do processo de municipalização a que nos referimos anteriormente.

No cômputo geral, a quase totalidade de municípios de pequeno porte não estava preparada para assumir a gestão dos eventos mais cotidianos, como, por exemplo, a quitação da folha de pagamento de seus servidores. O que dizer, então, de eventos extraordinários, em termos de demanda por recursos, como a ocorrência de secas, estiagens, enchentes e inundações? Além disso, não se trata apenas de responder ao evento que, na maioria dos casos, é cíclico. É preciso preparar, prevenir e, quando o preparo e a prevenção não se revelarem suficientes, responder em emergência, mas, depois, reconstruir, dentro de uma nova lógica de planejamento, capaz de incorporar elementos de preparo e prevenção que quebrem o ciclo da fatalidade.

Em tese recente, Queiroz (2010) propôs o consorciamento intermunicipal como opção para o enfrentamento de enchentes e deslizamentos de massa em municípios de pequeno porte. Neste trabalho, a autora, conjugando a pesquisa bibliográfica à análise de conteúdo dos depoimentos de nove especialistas em Defesa Civil, enfatiza cinco pontos, a saber: 1) o emprego do consórcio em Defesa Civil como alternativa para o enfrentamento de desastres de origem hídrica em municípios brasileiros de pequeno porte e é tecnicamente viável. Não obstante, seu emprego efetivo demanda, além do reconhecimento da relevância do problema, vontade política e assessoria técnica adequadamente capacitada; 2) a ocorrência de desastres naturais é produto das características do processo de desenvolvimento humano local, donde nenhuma Política de Defesa Civil poderá se revelar efetiva se desvinculada de programas de promoção de sustentabilidade local, visto que as intervenções antrópicas desordenadas configuram o principal fator condicionante dos desastres hídricos de maior morbidade social, como é o caso das enchentes e dos deslizamentos de massa; 3) os municípios de pequeno porte são mais vulneráveis aos impactos decorrentes dos desastres de origem hídrica, principalmente naqueles em que há comprometimento massivo da infraestrutura de apoio às atividades de vida diária, como é o caso das enchentes e dos deslizamentos de massa; 4) as práticas de consorciamento proporcionam aos municípios de pequeno porte os meios necessários ao exercício da autonomia a eles consignada pelo texto constitucional de 1988, mas é uma opção entre as já existentes, possuindo vantagens e desvantagens que lhe são próprias e 5) a estrutura de suporte às ações em Defesa Civil nos municípios de pequeno porte não responde de forma efetiva ao enfrentamento dos desastres de origem hídrica, até porque em muitos casos é inexistente ou apenas formalmente constituída, como pré-requisito ao recebimento de recursos das esferas estadual e federal, em caso de decretação de estado de emergência ou de calamidade pública.

A idéia de consorciamento é particularmente relevante não somente por instrumentalizar a partilha de recursos, mas — e principalmente — por favorecer a incorporação do conceito de parceria ao ideário social. É importante destacar, entretanto, que hoje, segundo dados oficiais, mais de 85%

dos municípios brasileiros possuem alguma forma de consórcio ou similar, em áreas como saúde, saneamento básico, transporte e educação, mas estes consórcios são, em sua maioria, apenas instrumentos de terceirização de serviços e repasse de verbas (QUEIROZ, 2010).

O enfrentamento de desastres em geral e dos desastres hídricos, em particular, passa necessariamente pela promoção do desenvolvimento local. A promoção do desenvolvimento local, por sua vez, remete a uma sociedade organizada e comprometida com objetivos de sustentabilidade a médio e longo prazos, em um processo de abandono de práticas predatórias em prol da promoção do bem-estar comum. Em outras palavras, como referido por Barros (2002):

Primeiro é preciso continuar com a implementação de políticas, programas, projetos ou qualquer outra ação que objetivem a eliminação da miséria no país. A pobreza é indesejável e deverá ser, ao longo do tempo, reduzida ou eliminada, mas a miséria é inaceitável em um país com os nossos indicadores econômicos. Existe um vácuo no modelo administrativo brasileiro entre municípios e estados e entre estados e união; essa é a razão do surgimento espontâneo dos Consórcios intermunicipais e dos Consórcios trans-estaduais criados com diferentes objetivos. Em todos os casos o que se verifica é que as três instâncias de poder executivo não atendem a todas as necessidades da expectativa de vida atual brasileira (BARROS, 2002).

A atual Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), não obstante os avanços por ela consignados, não logrou instrumentalizar uma visão integrada do objeto e das práticas de Defesa Civil, criando uma estrutura piramidal cuja base é extremamente frágil. Em todos os níveis de atuação e principalmente na base desta pirâmide, há necessidade de um maior nível de capacitação técnico-profissional dos atores envolvidos, o que não poderá ser feito sem a criação de uma carreira estruturada e bem-definida em seus objetivos políticos e sociais. A criação de uma carreira em Defesa Civil asseguraria a continuidade dos esforços, minimizando e, eventualmente, erradicando, o

impacto dos interesses políticos passageiros, que não se pretendem maiores do que a duração de um mandato eleitoral (QUEIROZ, 2010).

Um outro aspecto relevante é o comportamento social diante do problema, que sistematicamente não vem ultrapassando o nível da solidariedade nas situações de emergência ou de calamidade. Isto aponta para a necessidade de que os currículos escolares venham a se ocupar de forma mais efetiva da preparação de um cidadão mais consciente e participativo, capaz de contribuir direta e efetivamente para a escolha das melhores práticas possíveis de defesa de seus interesses (QUEIROZ, 2010).

No âmbito das ações governamentais, também é necessário integrar a PNDC a programas de promoção de sustentabilidade local. Não parece razoável pretender o exercício autônomo da cidadania entre aqueles que estão há tempos condicionados à passividade da espera pela ajuda de terceiros (Queiroz, 2010). Essa vertente de intervenção tem sido pouco explorada, pelo que se reveste de particular importância expor uma experiência bem-sucedida, o que será visto a seguir.

3.4 Projeto Managé: uma experiência de promoção de desenvolvimento sustentável

A Universidade Federal Fluminense (UFF) iniciou, em 1995, a elaboração de um programa pioneiro no que concerne a ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, aplicadas à gestão pública, denominado Projeto Managé – Programa de Desenvolvimento Regional Sustentado da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana. que responde pela drenagem de uma área de, aproximadamente, 4.875,46 km². A Bacia do Itabapoana é integrada por municípios e partes de municípios dos Estados do Espírito Santo (Apiacá, Bom Jesus do Norte, Divino de São Lourenço, Dores do Rio Preto, Guaçuí, Mimoso do Sul, Muqui, Presidente Kennedy e São José do Calçado), de Minas Gerais (Alto Caparaó, Caiana, Caparaó e Espera Feliz) e do Rio de Janeiro (Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Porciúncula, São Francisco do Itabapoana e Varre-Sai). Esses municípios totalizam cerca de 628.919

habitantes, sendo que 248.147 destes, se encontram dentro dos limites da Bacia.

As demandas da população, o interesse da comunidade acadêmica e a acessibilidade ao cenário da intervenção foram alguns dos fatores que concursaram para a implementação do Projeto, que, segundo consta em sua documentação, tem por objetivo estabelecer ações integradas baseadas no planejamento local e regional por meio da gestão participativa atendendo, assim, às necessidades de cada município. Orientado por uma visão integrada e integradora, o Projeto Managé tem por objetivos específicos a eliminação da pobreza, a recuperação do meio ambiente e a melhoria na qualidade de vida da população da Bacia. Um dos diferenciais do Projeto Managé, e também um dos motivos pelo qual o mesmo é citado neste artigo, é a adoção de um novo modelo de gestão de bacias hidrográficas direcionado para o desenvolvimento sustentável. Além da visão sistêmica, o Projeto Managé possui outro diferencial em relação a outros projetos governamentais: a credibilidade e o perfil gestor dos responsáveis pela concepção, implantação e coordenação do projeto, no caso, a Universidade Federal Fluminense. Dado que todo processo de gestão é, essencialmente, um processo de negociação, a existência de um mediador suprapartidário tem sido, inequivocamente, um dos elementos-chave para a longevidade do projeto.

Nem sempre promover o desenvolvimento atende aos interesses locais e aquilo que se convencionou chamar “indústria da seca” é um exemplo por si só eloquente. Há um amálgama de interesses conflitantes e trazê-los à luz por meio da interlocução entre os vários atores sociais é o primeiro passo para a conquista de uma sociedade autônoma e, neste sentido, nunca é demais reiterar que a autonomia não é um direito que possa ser outorgado, mas, sim, uma conquista diária. Por tudo isso, cabe aqui destacar outro diferencial do Projeto Managé: ser totalmente destituído de uma orientação assistencialista, o que justifica, em particular, o seu investimento na capacitação de recursos humanos e na geração de oportunidades de criação de renda.

Os resultados mais expressivos de um projeto assim orientado não se situam somente na esfera das aferições tangíveis, que constituem objeto de particular interesse dos agentes de financiamento. Neste sentido, não nos

ocuparemos aqui da exposição destes indicadores, normalmente pré-requisitos para a continuidade do investimento. De fato, para o escopo do presente artigo, reveste-se de particular interesse um aspecto menos tangível, que poderia ser genericamente referido como o amadurecimento social.

A maturidade social, a que nos referimos em analogia ao processo de amadurecimento pessoal, se traduz na capacidade de decidir conscientemente em favor da salvaguarda dos interesses comuns. Remete, naturalmente, à percepção de que existem interesses comuns a serem salvaguardados e, neste sentido, pressupõe a incorporação de uma vivência de pertencimento a uma comunidade. Também remete, por exemplo, a um exercício mais pleno da cidadania que, por sua vez, se traduzirá em múltiplos aspectos, inclusive uma escolha mais detida de seus representantes. Em suma, uma teia de remetimentos em que cada gesto ou sua ausência será sempre investida de significado e desdobramentos.

Ao consolidar uma estratégia de promoção do desenvolvimento sustentável, o Projeto Managé provou ser um agente efetivo de transformação social. Reconhecer que não se pode apressar o rio, porquê este corre sozinho, talvez ajude a entender porque iniciativas como esta não estão disseminadas em todo o território nacional.

4 Considerações finais

A bacia hidrográfica é o espaço de planejamento dos recursos hídricos e onde ocorrem as maiores modificações ambientais devido aos variados usos da terra. Pactuar decisões sustentáveis em meio a conflitos de interesses é o grande desafio que se impõe à gestão dos recursos hídricos. Para tanto, faz-se necessário fortalecer a base social, o que, a seu tempo, envolve uma verdadeira reengenharia de conceitos e perspectivas.

Muitas das inovações introduzidas pela Constituição de 1988 pareciam inviáveis ou até mesmo quiméricas, mas vêm paulatinamente se transformando em realidade. Há um processo de amadurecimento social em andamento e, aos poucos, novos rumos estão sendo adotados em uma perspectiva já não mais baseada na mera satisfação de demandas em curto prazo. Neste novo

cenário, os instrumentos de gestão desempenham um papel importante, porque o ordenamento e a disciplina já não mais são encarados como algo a ser burlado ou infringido. É a valorização social do bem comum, algo que não faz parte de nossa tradição cultural, mas que vem se avultando em nosso horizonte.

Entre o parnasianismo utópico e a exploração desregrada, a sociedade brasileira vem sendo confrontada com desastres naturais que apontam para a total insustentabilidade das decisões pregressas e para a necessidade de adoção de melhores práticas de ocupação dos espaços. Dissemina-se, a duras penas e meio a dor dos mortos e feridos, a consciência de que não há, em nenhuma hipótese, decisões inócuas ou irrelevantes.

Referências

1. BARROS, A.B. Organismos de bacias hidrográficas: problemas e soluções. Anais do Workshop “Organismos de Bacias Hidrográficas” - Planáguia/Semads/SERHi-RJ. Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 2002.
2. BARROS, A.B. Projeto Managé: uma nova proposta de gestão de bacia hidrográfica voltada para o desenvolvimento regional sustentável. Manuscrito do autor.
3. BOTELHO, R.GLM.; SILVA, S.S. Bacia hidrográfica e qualidade ambiental. In: VITTE, A.C.; GUERRA, A.J.T. (org.) Reflexões sobre a Geografia Física no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
4. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
5. CHÁVEZ, E.S. El papel de la Geografía en la ordenación del territorio en América Latina. In: LEMOS, A.I.G. et al. A. America Latina: sociedade e meio ambiente. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

6. CUNHA, S.B. Degradação Ambiental In: GUERRA, A.J.T.; CUNHA, S.B. (org.) Geomorfologia e meio ambiente. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
7. PORTO, M.F.A.; PORTO, R.L.L. Gestão de bacias hidrográficas. Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, p. 44-53, 2008.
8. QUEIROZ, E.M. Consórcio em Defesa Civil: Alternativa para o enfrentamento de desastres de origem hídrica nos Municípios de pequeno porte, no Brasil. Niterói, 2010. Dissertação [Mestrado em Defesa e Segurança Civil]. Universidade Federal Fluminense.
9. SILVA, J.M.O et al. Gestão dos recursos hídricos e planejamento ambiental. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2010.
10. TUCCI, C.E.M. (org). Hidrologia: Ciência e Aplicação. Porto Alegre: ABRH, 2001.