

## **1. INTRODUÇÃO**

A água sempre foi objeto de conflitos entre os interessados em seu uso, sendo que estes já foram resolvidos de diversas formas, inclusive com o uso da imposição do mais forte sobre os mais fracos no acesso a água.

Os conflitos não se restringem, exclusivamente, ao Brasil, mas em todo o mundo, vez que se trata de um bem ambiental essencial a sadia qualidade de vida e especialmente na existência digna do homem.

Assim, é necessário estabelecer um modelo, que possibilite o acesso a água de forma ponderada a todos os interessados, sem exclusão, abuso ou utilização da força. Esse modelo de decisão deve privilegiar um processo democrático como ocorre no Tribunal das Águas de Valência, que possibilita a realização de uma decisão negocial e democrática.

Apesar dos recursos hídricos serem de propriedade e domínio estatal sua gestão deve ser compartilhada, entre todos os interessados, que utilizam de formas diferentes as águas e necessitam de acesso as águas.

A Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema de Gerenciamento, busca estabelecer um tratamento diferenciado ao que foi instituído pelo Código das Águas no que se refere à gestão dos recursos hídricos. A referida lei criou um organismo de gestão, que viabiliza a inclusão de todos os atores, que necessitam do acesso as águas, para as suas atividades. De forma, que possam em conjunto obter uma decisão igualitária, democrática e respeitada por todos os segmentos envolvidos.

O principal desafio a ser enfrentado é que na prática, estes organismos possam, realmente, configurar um espaço democrático de decisões, que viabilizem e compatibilizem os interesses dos diversos interessados, em prol do interesse público, sem que ocorram influências políticas ou econômicas.

Como metodologia, para a realização deste trabalho, a pesquisa doutrinária em diversos livros especializados no ordenamento jurídico, em especial referente ao gerenciamento das águas, sendo também analisadas as legislações, atos normativos nacionais, julgados do Supremo Tribunal Federal.

## **2. O ESTADO DEMOCRÁTICO**

É fundamental para este estudo a demonstração dos aspectos relacionados à democracia, principalmente, sua importância no processo decisório pelo Estado visando atender os anseios e necessidades da Sociedade.

O tempo e as necessidades da Sociedade são fatores importantíssimos na democracia, já que esta representa a forma de convivência entre as pessoas no meio social. Assim é inegável uma relação direta entre a democracia e os direitos fundamentais, pois a consagração destes gera uma necessidade de participação social maior como também aumenta a demanda dos objetos a serem prestados pelo Poder Público. Estados que não consagram e nem concretizam direitos fundamentais, que em sua maioria são ditatoriais, não podem ser classificados como democráticos, pois segundo Bonavides (2006, p. 571), a concretização dos direitos fundamentais, sejam os declarados interna e externamente, é elemento essencial em um Estado democrático, mas para isso é necessário ter uma sociedade aberta para futuro, em uma dimensão de máxima universalidade, no qual a Sociedade pode e deve participar da direção e da tomada de decisões importantes do Estado, principalmente as referentes aos direitos e garantias fundamentais.

Para José Afonso da Silva (2006, p.126), a democracia é uma conquista que o povo afirma direitos e garantias durante o desenvolver da história. Com isso é possível a relativização de direitos fundamentais, quando este processo tem participação da Sociedade, pois estes direitos estão intimamente ligados a existência das pessoas, com qualidade de vida.

Este processo de participação e convivência da Sociedade, através dos diversos grupos sociais, permite que venha a ser mais que um poder político, mas também um modo de vida, no qual a base encontra-se no respeito e na tolerância das decisões da maioria (SILVA, 2006, p.126).

É a Sociedade que traz para a esfera pública os anseios que necessitam de regulamentação. Para Habermas (1997, p.11), corresponde a “interesses superiores, que podem ser defendidos de modo mais ou menos racional; pode-se, pois, conceber o “poder político” como uma forma de poder social abstrato duradouro, que permite intervenções no “poder administrativo”.

Assim na democracia o poder está concentrado nas mãos do povo, no qual a sua vontade deve prevalecer nas escolhas decisórias, pois o representante do povo é mero interlocutor da verdadeira autoridade. Com isso é necessário que o vínculo entre o titular do poder e seu representante cada vez aumente e se efetive, necessitando que o mandatário esteja vinculado aos anseios e necessidades do mandante.

O enfraquecimento do vínculo afeta, diretamente, a democracia, pois o representante não atua como elemento de ligação entre o povo e o Estado, ocasionando o surgimento, em decorrência da falta de credibilidade, de ideários autoritários e que consolidam a fragmentação do vínculo, gerando inclusive sua total inexistência.

A democracia se legitima pela estabilidade. Desta forma, pode-se aceitar regimes que não se caracterizam pela alternância de grupos no poder como legítimos, desde que ocorra a aceitabilidade por parte do povo. Evidente que a estabilidade deve ocorrer de forma livre, sem pressões dos grupos ocupantes do poder, vez que a ideia de concordância do povo com o grupo que o representa. (HABERMAS, 1997, p. 12).

Tal ideia justifica que a democracia deve estar fundamentada na vontade do povo de escolher seus representantes e mantê-los no mandato, pois assim o respeito da vontade da coletividade legitima um modelo democrático para o Estado, seja no qual o povo participe efetivamente das decisões ou simplesmente, que legitime a permanência de um grupo no poder.

O povo, que é o titular do poder, atualmente, necessita participar ativamente dos processos decisórios, deixando a postura passiva durante o exercício da representação, para contribuir com a efetivação das normas essenciais a sua existência digna e conseqüentemente, fortalecendo a democracia.

Um dos instrumentos para a democracia são as eleições, pois permite de tempos em tempos que o povo possa confirmar a estabilidade existente, confirmando os grupos de representantes ou caso exista uma instabilidade é uma das oportunidades para modificação. Assim as normas eleitorais permitem que a alternância ou a permanência ocorra de forma pacífica, no qual a vontade da maioria é tolerada pela minoria, mas também os vencedores devem respeitar as minorias, que correspondem à oposição aos representantes eleitos e conseqüentemente a vontade do quantitativo do povo que os elegeu (HABERMAS, 1997, p. 13).

Os representantes após eleitos pela maioria devem governar para todos, inclusive para a minoria que não os escolheram, pois as necessidades a serem efetivadas são para toda a população e não para determinado grupo, pois caso contrário não estará diante de um Estado oligárquico, no qual as ações são destinadas a um grupo específico, desconsiderando as necessidades do restante do povo (ARISTÓTELES, 2005, p. 177).

Não se deve acreditar, que a democracia somente existe, quando se tem no poder a maioria de um grupo que adveio das representações menos favorecidas ou quando a representação são de ricos. O Estado Democrático não diferencia no processo escolha da

representação se estes são ricos ou pobres, pois é pressupostos da democracia o princípio da igualdade (ARISTÓTELES, 2005, p. 177), mas no exercício do poder pelos escolhidos, deve existir diferenciações de tratamentos em pobres e ricos, pois os primeiros necessitam muito mais da presença do Estado do que os segundos, já que a ausência da concretização dos direitos fundamentais é maior para as camadas mais pobres. Mas da mesma forma se estará respeitando o princípio da igualdade, tendo em vista as desigualdades existentes.

A igualdade e também a liberdade são valores essenciais para a existência de uma democracia, pois o povo não deve ter sua liberdade restringida no momento da escolha do governante, como também sua participação nas decisões do Estado devem ser destituída de limites, desde que não violem direitos de outros grupos ou cidadãos, podendo expor suas opiniões, desejos e necessidade, mas também deve respeitar as liberdades, incluindo a oposição das outras pessoas que vivem no Estado.

No exercício da democracia a influência do titular do poder pode ser diferente dependendo o modelo escolhido, vez que em alguns a participação é mais ou menos ativa nas decisões do Estado que irão repercutir na vida das pessoas.

O Desenvolvimento do Estado democrático de direito social é o principal objetivo dos modelos de participação da Sociedade, com o intuito que este Estado possa concretizar direitos fundamentais, sempre observando as necessidades sociais e os anseios da coletividade.

Para Bonavides (2006, p. 372-380), o Estado Democrático Social se afasta por completo do estado liberal, no qual este se demonstra perfeito e harmonioso, mas se dissocia-se da realidade social e por tal o ordenamento jurídico não possui credibilidade transformadora na busca de uma democracia justa e igualitária. Concordando com a posição do autor acima José Afonso da Silva (2006, p. 8) afirma que a base do Estado liberal não tem por objetivo a concretude de direito sociais, sendo desnecessário a inclusão de valores e princípio na aplicabilidade da norma enunciativa. Existindo desta forma, muito mais subsunção do que ponderação.

Dentre os modelos de exercícios de poder democrático pelo povo podemos destacar a democracia direta, indireta ou representativa e a semidireta, que se complementa atualmente pela participativa.

Originada da antiga Grécia, apesar da maioria das pessoas serem escravas (GOULART, 1995, p. 88), a democracia direta era exercida pelo povo através da ágora, no qual os cidadãos absorviam totalmente as causas do Estado, sendo próximo de uma abdicação da vida civil em prol da vida pública. Evidente, que este modelo na atualidade não demonstra,

exatamente, a concepção de uma democracia, tendo em vista a qualidade de escravo e consequentemente sem participação da maioria das pessoas.

Na democracia indireta ou também chamada de democracia representativa, o povo elege seus representantes, que passam a responder em nome dele para conduzir o Estado na efetivação dos direitos que a Sociedade necessita que sejam concretizados (GOULART, 1995, p. 93).

É claro, que no modelo representativo não se resume, exclusivamente, na escolha de uma pessoa para representar a Sociedade, mas sim corresponde a uma escolha de governo e de proposta de construção de uma Sociedade (SILVA, 2006, p.137-138). Infelizmente, atualmente o que se observa é que o cidadão eleitor escolhe representantes sem nenhum vínculo com a Sociedade e em sua grande maioria objetivando interesses pessoais e não com uma visão de transformação para um Estado concretizador de direitos

O modelo, exclusivamente, representativo não mais atende as necessidades da Sociedade, pois é necessária uma participação efetiva nas decisões do Estado, quando estas se relacionem a efetivação de direitos fundamentais e que venham influenciar diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Além de uma participação efetiva e constante também é necessário o surgimento de vínculo entre os representantes e seus representados, no qual aqueles tenham o dever jurídico de prestar contas do exercício da representação e atendendo os anseios da Sociedade que o elegeu (COSTA, 2004, p. 88).

Esse distanciamento entre representantes e representados na atualidade contribui para o enfraquecimento da materialidade da democracia representativa, mas felizmente é amenizada pela existência de instituições (SILVA, 2006, p.140-141) e da nova interpretação da fidelidade partidária no Brasil, no qual o mandado é do partido detentor do programa ideológico e não da pessoa do eleito.

Outro modelo de exercício democrático é a semidireta, no qual em determinados momentos de grande relevância para a condução do Estado o cidadão participa do processo decisório diretamente, seja através de uma escolha ou buscando a anulação um ato imoral ou ilegal. Neste modelo o cidadão não necessita de representante, pois se manifesta diretamente, através de alguns institutos consagrados no ordenamento jurídico constitucional, como a iniciativa popular, o referendun, o plebiscito e a ação popular.

Podemos observar que a democracia semidireta é na verdade um nascedouro da atual democracia participativa, conforme aduz José Afonso da Silva: “As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que

combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta (...)” (SILVA, 2006, p. 141).

Assim, podemos concluir que a democracia é um método de concretização dos direitos fundamentais, no qual a participação da Sociedade é essencial para seu fortalecimento e sua manutenção.

### **3- A REGULAMENTAÇÃO DA ÁGUA NO BRASIL**

É de fundamental importância observar o desenvolvimento do tratamento jurídico da água, para que se possa identificar a necessidade de uma gestão democrática no uso e aproveitamento dos recursos hídricos, vez que conforme será demonstrado o aspecto material e a proteção ambiental nem sempre foram o objetivo das normas que regulamentaram as águas no Brasil.

A água sempre foi um bem de preocupação e de tratamento específico, vez que sua escassez ou seu estado de contaminação sempre geraram grandes prejuízos, em especial de ordem econômica. No Brasil colônia as Ordenações já enunciavam a proibição do lançamento de substâncias que de alguma forma pudessem causar a mortandade de peixes (WAINER, 1999, p. 18). Evidente que as normas contidas nas ordenações tinham um viés extremamente econômico, pois os peixes são inclusos na cadeira econômica, principalmente naquela época. Assim não existia uma preocupação em proteger a água por sua importância ambiental.

Com a independência do Brasil, durante o período monárquico, foi editada a Lei 1º de outubro de 1828, que regulamentava as atribuições municipais e uma dessas era realizar a gestão das águas, enquanto prestação de serviços públicos, podendo as Câmaras Municipais editarem regras relacionadas à utilização das águas em aquedutos, chafarizes, poços, como também no esgotamento de pântanos

A gestão das águas para o atendimento das necessidades da população sempre foi matéria de conflitos, no qual ultrapassam muitas décadas sem o devido tratamento pelo Poder Público, como também em muitas situações este se omite pela falta de pressão e participação social. Assim a propriedade da água vem sendo debatida por muitos anos, com diversas interpretações, mas a efetividade de ações para disponibilizar o acesso democrático das águas sempre foram tímidas ou fundamentadas por interesses que não eram públicos.

Os conflitos em torno do uso da água não é uma questão da atualidade, mas a muito tempo a má distribuição dos recursos hídricos é objeto de discussão e de ações do Poder Público. Caso que demonstra tal realidade refere-se ao rio São Francisco e sua transposição

para solucionar o problema da falta de acesso a água, registrado o referido conflito no julgado ACO 876 MC do Supremo Tribunal Federal, no qual o ministro relator expôs que por muitas décadas o problema do acesso a água no Nordeste foi tratado de forma assistencial, dificultando a disponibilidade de água para as pessoas, em especial as desprovidas de recursos financeiros.

Após a implantação da república e com o surgimento do Código Civil houve a regulamentação da água, especialmente, através da servidão, vez que se desconsiderou o caráter absoluto da propriedade da água, passando a compreender a necessidade do uso deste recurso ambiental desvinculado ao proprietário ou do posseiro da terra (FREITAS, 2008, p. 165-166).

Durante a Constituição de 1934 a regulamentação jurídica da água teve diversos tratamentos, já que o ordenamento jurídico constitucional, inicialmente, atribuiu competência privativa para a União legislar sobre água, como também estabeleceu o domínio da União sobre lagos e águas correntes e as que banhavam mais de um Estado-membro ou ainda as que se encontravam nos limites com outros países.

Nessa época a água passou a ser considerada elemento fundamental para a geração de riquezas, sendo um bem essencial na valorização das propriedades rurais e principalmente no seu potencial na geração de energia elétrica.

Na ordem jurídica constitucional de 1934 a água era sistematizada na ordem econômica e social, mas evidente que naquela época a questão primeira suplantou os objetivos sociais (ANTUNES, 2004, p. 800-801).

O Código de Águas foi instituído durante o período da ordem constitucional de 1934 e com a entrada em vigor mudou a interpretação jurídica dada à água, deixando de ter uma concepção básica do direito de vizinhança e de utilização da água como sendo um bem privado e que deveria servir aos proprietários das terras quase que exclusivamente e também considerado de pouco valor econômico. Nessa nova ordem infraconstitucional de tratamento da água este recurso ambiental, passou a ser um bem essencial para o desenvolvimento do país, tendo normatizações e instrumentos de intervenção do Poder Público, para manter a qualidade do recurso e especialmente, começou a ser tratada como uma propriedade de alto valor econômico e coletivo, deixando a interpretação que tratava como sendo um bem privado e de concepção individual (ANTUNES, 2004, p. 808-809).

Na Constituição de 1937 pouca coisa mudou em relação ao tratamento da água e sua regulamentação, mantendo praticamente a normatização da Constituição Federal anterior.

A Constituição Federal de 1946, manteve a competência da União para legislar sobre recursos hídricos, mas permitiu também aos Estados-membros a possibilidade de legislar supletivamente ou complementar a legislação federal, inserindo desta forma o princípio da predominância do interesse, tendo em vista as peculiaridades de cada Estado-membro complementando a legislação federal, conforme as características próprias de cada um.

Houve um retrocesso na regulamentação constitucional das águas na Constituição de 1967, vez que retirou dos Estado-membros da Federação a possibilidade de suplementar a legislação da federal (ANTUNES, 2004, p. 803), permanecendo somente a competência legislativa para a União.

A Constituição Federal de 1988 alterou o tratamento dos recursos hídricos no Brasil. Inicialmente não podemos deixar de enfatizar que esta Constituição passou a ter um capítulo próprio para o ambiente e por ser a água um recurso ambiental a tutela da mesma deve estar condizente com o ordenamento constitucional ambiental, inclusive, no que tange ao dever de proteção que incumbe ao Poder Público e a Sociedade.

Assim, o entendimento que a água é um bem, uma propriedade difusa e que seu proprietário é toda a coletividade se fortaleceu, devendo o ordenamento jurídico propiciar o uso equitativo deste recurso, que não é suficiente para atender ilimitadamente todos os interesses.

Com isso, a Sociedade passou a ter o dever de participar dos processos de democratização do acesso a água e achar soluções para remediar os conflitos existentes entre os diversos atores, que se utilizam da água como meio econômico e até de vida.

Inicialmente a Constituição determinou o domínio das águas existentes, dividindo-as em bens da União e dos Estados (GRAF, 2008, p. 62), além disso, estabeleceu uma repartição de competência diferente das ordens constitucionais anteriores, vez que atribuiu privativamente a União o dever de legislar sobre águas, inclusive no que tange a competência executiva a Constituição determinou a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, demonstrando que a matéria deve ser tratada através de lei nacional e não federal, estabelecendo condutas para os outros entes federativos e não somente regras gerais (ANTUNES, 2004, p. 120-121).

A partir da nova ordem constitucional foi necessário se estabelecer uma nova interpretação, no que se refere à propriedade dos recursos hídricos, vez que ficou determinado que os rios, lagoas e águas superficiais e subterrâneas como sendo bens da União e dos Estados, mas também no capítulo que trata do ambiente ficou normatizado que os recursos ambientais são um bem de uso de todos. Assim é fundamental a participação da sociedade na

tutela das águas, vez que por ser um recurso ambiental sua gestão deve ser democrática e participativa.

Desta forma, a gestão das águas com o surgimento da Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema de Gerenciamento, se modificou, não sendo, exclusivamente, dever jurídico do Poder Público a gestão dos recursos hídricos, mas sim de todos os grupos interessados na busca de uma solução mediada dos conflitos sobre os usos das águas, entendendo que apesar da ordem constitucional ter normatizado que os rios, lagoas e suas águas são bens da União e dos Estados ela também estabeleceu que tal recurso por ser ambiental é de uso comum e essencial a vida.

Mas, uma das principais mudanças trazidas pela ordem constitucional de 1988, foi à alteração da concepção da valoração da água, que anteriormente tal recurso não era visto de forma clara como sendo um bem de valor econômico e também pela mudança do entendimento que os rios eram somente elementos geográficos isolados e passaram a ser considerados e compreendidos no conceito de bacia hidrográfica, o que possibilita uma melhor gestão do recurso, pois o mesmo é planejado de forma integrada. (ANTUNES, 2004, p. 805).

#### **4- A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL**

O acesso a água no Brasil sempre foi motivo de grandes conflitos, pois durante muito tempo a gestão dos recursos hídricos era, exclusivamente, dos governos que por muitas vezes deixavam segmentos de poder da sociedade exercerem o controle sobre o uso das águas, seja para atender os interesses econômicos destes segmentos de poder, como também com fins assistencialistas, que atendiam grupos políticos na tarefa de dominação da sociedade, conforme pode-se observar na decisão do Ministro Sepúlveda da Pertence do Supremo Tribunal Federal na ACO 876 MC-BA, que afirmava que “A intervenção das autoridades - governamentais ou não -, contudo, com o objetivo atenuar os efeitos da escassez de água, adquiriu caráter rotineiro, por meio de práticas assistencialistas, cujo aproveitamento político tornou a busca de solução definitiva do problema, cada vez mais, objeto de uma inconfessada resistência passiva de muitos "donos do poder", beneficiários do que se tem chamado a "indústria da seca"”.

Como também, ocorreu no Município de Campos dos Goytacazes no Estado do Rio de Janeiro, que os conflitos pelo acesso e uso das águas entre produtores rurais, pescadores e ambientalistas sempre foram objetos de problemas e confrontos, no qual por muitas vezes o

Poder Público se aliava aos interesses dos grupos de força e poder permitindo o controle do uso dos recursos hídricos.

Um dos exemplos dos conflitos que existiram na região do norte fluminense foi como dito acima em relação aos pescadores, produtores rurais e ambientalistas em relação às obras dos canais de drenagem e irrigação realizadas pelo extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, que durou de 1935 até aproximadamente 1975. (SOFFIATI, 2011, p. 12 – 15).

Considerando, que o ordenamento jurídico anterior a ordem constitucional de 1988, não foi capaz de solucionar os conflitos e com certeza não poderia, pois não possuía os princípios e valores, que se necessita aplicar para a gestão democrática das águas e também por que a água não possuía uma concepção muito clara sobre sua disponibilidade democrática. Tanto que o Código de Águas que era a principal norma infraconstitucional não conseguiu estabelecer um sistema que proporcionasse um equilíbrio hídrico e solucionasse os conflitos pelo uso das águas (BERRETA, 2013, p.60).

A necessidade de modificar o modelo de gestão das águas no Brasil inicia-se na década de 80, no qual os setores técnicos do governo reconhecem que era o momento para alterar a legislação regulamentadora das águas, que até então o principal diploma era do Código de Águas de 1934, que ainda não tinha todos os seus objetivos regulamentados, inclusive as normas referentes aos usos das águas. Essa tendência de alteração do sistema de gestão foi influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre as Águas, que ocorreu no ano de 1977 (ANA, 2002, p. 12).

Compreendeu-se, que os recursos hídricos são finitos e que não atende a todos os usos de forma não controlada, mas que também todos têm o direito ao acesso as águas, conforme normatizado pela Declaração Universal dos Direitos da Água e que as decisões de uso das águas não podem ser definidas por critérios não democráticos.

Assim o comportamento social em torno do uso das águas necessita de modificação, passando por uma nova interpretação, no qual o indivíduo é um ser social e que a visão, exclusivamente, econômica não é suficiente para justificar o acesso a água sendo à democracia base da gestão dos recursos hídricos. É necessário que a Sociedade modifique comportamentos entendendo que os recursos ambientais e inclui-se a água devem ser utilizado em prol do bem estar social.

A idéia de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil iniciou-se em 1986, com a criação de um Grupo de Trabalho, com a participação de órgãos e entidades federais e estaduais, pelo Ministério de Minas e Energia.

O Estado de São Paulo em 1986 afirmou que a gestão dos recursos hídricos não poderia ficar restrito aos técnicos, mas que deveria ter a participação social nos debates e decisões, que envolvem os usos múltiplos das águas, adotando as orientações da Declaração Universal dos Direitos da Água de 1977, como também deveria ocorrer com a descentralização e participação na gestão hídrica, sendo princípio identificado na Carta de Salvador de 1987, editada pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH no VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos.

Paralelamente, com o Estado de São Paulo no desenvolvimento de uma gestão participativa dos recursos hídricos o Estado do Espírito Santo criou o primeiro Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jucu, objetivando facilitar a negociação entre usuários de recursos hídricos interessados em solucionar e minimizar os conflitos existentes (ANA, 2002, p. 19).

Com todos esses debates a respeito da necessidade de se estabelecer um novo modelo de gestão dos recursos hídricos e conseqüentemente da importância de se instituir um gerenciamento a Constituição Federal de 1988 enunciou no art. 20, XIX a necessidade de se instituir um gerenciamento nacional. A partir deste momento os Estados membros iniciaram a inclusão da necessidade de ser ter nos estados também um gerenciamento estadual que pudesse se adequar as normas contidas no gerenciamento nacional, quando este viesse a existir (ANA, 2002, p. 19).

Em 1991 o Estado de São Paulo cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no qual a gestão deveria ocorrer através dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Ressalta-se que a edição da lei estadual foi anterior a lei nacional que somente surgiu em 1997.

No ano de 1997 foi editada a Lei Nacional 4.933/97, que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no qual adotou os princípios da Declaração de Dublin, em especial que o desenvolvimento e a gestão das águas deve se ocorrer através da participação de todos, Poder Público, sociedade e usuários.

Antes da lei de gerenciamento de recursos hídrico, a gestão das águas era realizada por diversos modelos, que se demonstraram insuficientes diante a necessidade de água pelos vários segmentos, que a utilizam para fins múltiplos.

Dentre os modelos, podemos apresentar o burocrático, que caracterizava-se pela concentração do poder, geralmente nas mãos do Poder Público, através de leis e decretos. Sua principal falha encontra-se exatamente na centralização do poder, pois acreditava-se que se poderia prever todos os usos e os vários interessados pelas águas, valorizando desta forma o

formalismo e conseqüentemente não atendendo as necessidades dos usuários e da sociedade. Já no Modelo Econômico-financeiro, predomina as negociações, através de instrumentos econômicos e financeiros, no qual fortificava os programas em saneamento, irrigação, reflorestamento e outros. Este modelo falhava, pois considerava estático o ambiente e não mutável e que necessita de flexibilização, de forma que a fomentação de programas no abstrato poderia não solucionar as necessidades concretas. Por fim, o modelo sistêmico de integração participativa, que corresponde ao mais moderno atualmente, pois reuni todos os interessados no uso das águas, para que possam juntos definirem a gestão das águas, reunindo todos os segmentos para negociarem soluções que possam atender o interesse de todos (FERREIRA, SILVA e PINHEIRO, v 2, 2008, p. 139).

O modelo adotado pela Política Nacional de Recursos Hídricos, no qual privilegiou a participação de diversos segmentos através de soluções negociadas deve ser efetivado através dos comitês de bacia, que são organismos que compõem a estrutura pública de estado e não de governo. Com isso, se permite uma decisão política que objetive dar uma resposta adequada aos anseios dos diversos setores que necessitam do uso das águas, mas sem esquecer que o atendimento deve ocorrer conforme a necessidade, possibilidade de atendimento e principalmente com uma equilibrada distribuição (FERREIRA, SILVA e PINHEIRO, v 2, 2008, p. 139).

Para Granziera (2006, p.309) a partir do surgimento de forma nacionalizada da gestão dos recursos hídricos, através dos comitês, o segmento dos usuários, que antes somente mantinham relacionamento e contribuições com o Poder Público, pois estes exerciam o controle hídrico, passou a estabelecer um canal de comunicabilidade com o segmento da Sociedade Civil e possivelmente com outros atores, que podem contribuir com a gestão hídrica. Situação que não existia já que a Sociedade Civil, simplesmente, tinha de tolerar as diretrizes fixadas pelo governo.

Assim é a partir de um organismo de negociação, que possibilita a compatibilidade de usos que devem atuar os segmentos dos comitês, sendo necessária a combinação sociotécnica entre as instituições membros dos comitês, no qual irão atuar na defesa dos seus interesses, mas principalmente, no fortalecimento do processo decisório e na importância das necessidades dos outros segmentos (GUIVANT; JACOBI, 2003).

Evidente, que este processo decisório pode sofrer desvio no que se refere a sua finalidade, até mesmo pelas décadas de aproximação dos segmentos usuários e do Poder Público e do afastamento da Sociedade Civil, mas é fundamental a permanente vigilância no comportamento entre os segmentos, visando que a negociação não se transforme em

manipulação. Esse trabalho de fiscalização e mais de mudança comportamental e a Sociedade Civil tem um papel fundamental, sendo o segmento responsável pela efetivação dos interesses coletivos. Daí é essencial se instituir pelo Poder Público, campanhas de conscientização, em especial, entres as organizações civis sobre importância da participação social nos organismos de gestão hídrica e ambiental (JACOBI, BARBI, 2007, p. 241).

O trabalho de vigilância da Sociedade Civil pode ocorrer mesmo sem um organismo próprio de gestão. Conforme ocorreu em Campos Goytacazes no qual os ecologistas provocaram o Ministério Público Federal, para ajuizamento de Ação Civil Pública n. 2001.5103000390-0, visando identificar e exigir condutas dos entes competentes, no que se refere ao gerenciamento do sistema de canais de irrigação e drenagem, com aproximadamente 1350 km de extensão, que encontravam abandonados pelo Poder Público. Além desta iniciativa da Sociedade outra de grande importância foi a provocação do Ministério Público Estadual, para o ajuizamento de Ação Civil Pública objetivando a demarcação de 22 lagoas no Município de Campos dos Goytacazes do Estado do Rio de Janeiro (SOFFIATI, 2011, p.16).

Os canais referidos acima foram construídos pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, durante o período de 1935 até 1975 visando atender os interesses da economia agropecuária e do saneamento, para tal utilizou-se das lagoas através do rebaixamento e retificação das linhas naturais o que segundo Soffiati (2011, p. 13) causou o empobrecimento ecológico da região, inclusive com o desaparecimento de algumas lagoas. Com a extinção do DNOS em 1990 o sistema, extremamente, complexo ficou comprometido, vez que sua gestão atendeu interesses pontuais, individuais e imediatos, causando o aumento dos conflitos pelo uso das águas, tendo em vista que as decisões não se fundamentavam em processos democráticos (AGEVAP, 2007, p. V-1).

A metodologia adotada pela Lei de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil busca, exatamente, estabelecer um organismo que possa ser integrado por diversos segmentos, que historicamente, sempre foram conflitantes e criar um espaço de debate entre todos os interessados no uso do bem ambiental, seja ele Poder Público, Usuários e a Sociedade Civil, podendo inclusive o Comitê ser mais do que um órgão das águas, mas também um organismo de gestão ambiental como um todo, que possa decidir sobre questões com base no território (SOFFIATI, 2011, p.18).

Assim é fundamental que os Comitês de Bacia possam ser instrumento de compatibilização de interesses e que a Sociedade tenha um espaço verdadeiro de participação. De forma, que uma vez que serão atingidos pela decisão, possam participar e influenciar no processo decisório, contribuindo com elementos relevantes para os seus interesses e ao final

das negociações entre os diversos segmentos, se estabelece um compromisso e a responsabilidade com a decisão firmada, devendo esta corresponder ao entrelaçamento dos interesses de todos os atores, criando um equilíbrio social e também a distribuição do poder político entre todos os segmentos.

## **5- CONCLUSÃO**

A gestão dos recursos hídricos no Brasil sempre foi objeto de controle por parte do Estado, mas por muito tempo o gerenciamento não adotou critérios democráticos para possibilitar o acesso à água a todos, que necessitam independente do seu uso.

O Poder Público por muitos anos foi, exclusivamente, o gestor de direito dos recursos hídricos, sendo proprietário do bem ambiental como também o responsável pela gestão das águas.

Ocorre que de fato o Poder Público e os segmentos de usuários, que utilizam dos recursos hídricos com intuito econômico, sempre tiveram uma grande proximidade e contribuíam diretamente nas decisões dos entes públicos, no que se refere a gestão dos recursos.

Tal proximidade e uma visão individual dos usos das águas foram responsáveis pelo surgimento de diversos conflitos entre os que necessitam e tem direito ao acesso a água.

A Sociedade sempre foi afastada do processo decisório sendo necessário muitas vezes se socorrer aos órgãos ministeriais para ver atendido suas demandas, sociais e ambientais.

A visão que a água deve ser observada, exclusivamente, como um bem econômico é ultrapassada e inviabiliza a efetivação de direitos de subsistência da pessoa humana. É necessário se estabelecer um acesso aos recursos hídricos de forma ponderada e equilibrada, no qual os interesses econômicos não se sobreponham aos sociais e ambientais.

A Lei Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema de Gerenciamento cria um organismo com o intuito de estabelecer um espaço de negociabilidade democrática, equilíbrio decisório e respeito aos interesses de todos os segmentos que se utilizam e necessitam do acesso a água.

Esse modelo já vinha ocorrendo em alguns estados da federação e foi unificado para todo o país, no qual o espaço de debates são os Comitês de Bacia, que reúnem três segmentos, o Poder Público, os Usuários e a Sociedade Civil, que tem por objetivo estabelecer um acesso as águas de forma igualitária, diminuindo ou terminando com os conflitos tradicionais entre

os segmentos, no qual a proximidade política e a força sempre foram os principais elementos para disponibilidade de acesso aos recursos hídricos.

Um dos principais desafios para a efetividade deste modelo decisório democrático é a real participação da Sociedade Civil, sendo esta uma constante fiscalizadora das condutas do Poder Público e do segmento Usuários, evitando a aproximação destes em prol, exclusivamente, dos interesses econômicos e individuais, sem uma visão coletiva de acesso as águas.

Como também é necessário que os agentes estatais entendam que o Poder Público não é mais o exclusivo gestor dos recursos hídricos, que atualmente, a responsabilidade é compartilhada entre diversos segmentos, objetivando o atendimento igualitário e ponderado a diversos interesses. Tendo como objetivo a minimização ou término dos conflitos a partir de decisões negociadas, que surgem através de um processo democrático, no qual todos se comprometem a respeitar e considerar a importância dos interesses de todos os segmentos, que deixam de ser individuais ou setorializados e passam a ser interesse de toda coletividade.

## **6- REFERÊNCIAS**

AGEVAP, Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e Fundação COPPETEC. Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – Resumo, Relatório Contratual – R-10, PSR-012-R0, Resende-RJ, 2007.

ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental, 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARISTÓTELES. Política, São Paulo: Martin Claret, 2005.

BERRETA, Márcia dos Santos Ramos. Gestão Democrática das Águas: Os Desafios à Participação dos Agricultores da Bacia Hidrográfica do Arroio Ribeiro, RS. 2013. 256 f. Doutorado em Geografia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

BONAVIDES, PAULO. Curso de Direito Constitucional, 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL, Agência Nacional das Águas, A Evolução da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil. Brasília, ANA, 2002.

COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão Democrática das Cidades, Revista de direito Municipal – RDM, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, nº 13, p, 81-102, jun/set. 2004.

FERREIRA, Maria Inês Paes, SILVA, José Augusto Ferreira, e PINHEIRO, Mariana Rodrigues de Carvalho. Políticas Públicas e gerenciamento de recursos hídricos. In: Boletim

do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego. – Vol. 2, n. 2 (jul/dez 2008). Instituto Federal Fluminense de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense. Observatório Alberto Ribeiro Lamego. Campos dos Goytacazes – RJ, Essentia, 2008,

FREITAS, Vladimir Passos. Tutela Civil das Águas. In: FREITAS, Vladimir Passos.(coord), Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais, 3ª ed., Curitiba – Pr: Juruá, 2008.

GOULART, Clovis de Souto. Formas e Sistemas de Governo. Uma Alternativa para a Democracia Brasileira, Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

GRAF, Ana Cláudia Bento. Tutela dos Estados sobre as Águas, In: In: FREITAS, Vladimir Passos. (coord), Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais, 3ª ed., Curitiba – Pr: Juruá, 2008.

GUIVANT, J.; JACOBI, P. R. Da hidrotécnica à hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Florianópolis: UFSC, n. 67, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre a facticidade e validade, v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JACOBI, Pedro Roberto e BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil, *Revista Katál. Florianópolis v. 10 n. 2, jul./dez. 2007.*

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. Estado Democrático de Direito. In: QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula. Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOFFIATI, Arthur. Gerenciamento Ecológico dos Canais do Norte Fluminense, *Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade*, [www.uff.br/revistavitas](http://www.uff.br/revistavitas) N° 1, setembro de 2011.

WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.