

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL COM A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS¹

Edimur Ferreira de Faria

Rogéria Mara Lopes Rocha*

Isabella Monteiro Gomes**

RESUMO

A Constituição Democrática de 1988 introduziu mecanismos para promover maior integração do povo no processo de construção e de manutenção do Estado brasileiro. Com isso, o Brasil passou a assumir novos institutos e postulados que no plano constitucional têm o intuito de garantir o reconhecimento dos cidadãos, alcançando a partir da abertura da participação popular um verdadeiro avanço no que se refere à ampliação do próprio discurso dos indivíduos. Ademais, sob o enfoque da Administração Pública, tem-se verificado novas tendências e instrumentos de inserção popular, tais como o orçamento participativo, as audiências públicas e, como fenômeno inovador, a gestão de recursos hídricos por meio dos comitês de bacia. Entretanto, a dissociação da gestão de recursos hídricos da gestão ambiental trouxe alguns problemas, uma vez que as águas estão inseridas no território e a gestão deste compete às municipalidades. A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, criou a figura das Agências de Bacia para ser o órgão executor das ações de gestão dos recursos hídricos. Ocorre

¹ Esse artigo é resultado dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos pelo Núcleo Jurídico de Políticas Públicas do Observatório de Políticas Urbanas/ PROEX e do Programa de Pós-graduação em Direito da Puc Minas. Faz parte do Projeto Cidadania e Políticas Públicas da linha de pesquisa Estado, Constituição e Sociedade no paradigma do Estado democrático de direito da área de concentração direito público, que tem como pesquisador o Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria.

* A co-autora é advogada pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas, do Observatório de Políticas Urbanas/PROEX e do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. É ainda professora de direito ambiental da Universidade Presidente Antônio Carlos, especialista em direito de empresa pela Universidade Gama Filho e mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito, mestrado *stricto sensu*, área de concentração em direito público.

** A co-autora é advogada pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas, do Observatório de Políticas Urbanas/PROEX e do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. É professora de direito administrativo e previdenciário da PUC Minas – Unidade São Gabriel. Especialista em Direito Público pelo IEC – Instituto de Educação Continuada/ PUC Minas e mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito, mestrado *stricto sensu*, área de concentração em direito público.

que todas essas ações terão que ser realizadas no território e então teremos conflito de competências entre os Municípios e as Agências de Bacia. Esse artigo visa discutir essas questões e propor a gestão intermunicipal como instrumento capaz de viabilizar a gestão ambiental municipal, integrada com a gestão de recursos hídricos.

PALAVRAS-CHAVE

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, GESTÃO AMBIENTAL, AGÊNCIA DE BACIA, INTERMUNICIPALIDADE.

ABSTRACT

The Democratic Constitution of 1988 introduced mechanisms to promote a greater integration of society in the construction and maintenance of the Brazilian State. From the view of Public Administration, new methods of popular insertion are being detected such as the “Participative Budget”, public sessions and, as an innovative measure, the water resources management through Hydrographic Basin Committees. However, the water resources administration dissociated from environmental management brought some problems, because waters are inserted in the territory and its control belongs to the municipal administration. The Law number 9.433, from 8th January 1997, created the Basin Agencies to be the agency related to the water resource control. Despite being realized in the territory, these actions generate some jurisdiction disagreements between municipal authorities and Basin Agencies. This publication intends to discuss these questions and propose the inter municipal administration as an instrument capable to make possible the municipal environmental management connected to the water resources management.

KEY WORDS

MANAGEMENT OF WATER RESOURCES, ENVIRONMENTAL MANAGEMENT, BASIN AGENCY, INTER MUNICIPAL, PUBLIC CONSORTIUM.

INTRODUÇÃO

O debate internacional sobre o meio ambiente tem como marco a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. O conceito de desenvolvimento sustentável² foi trazido à tona pela primeira vez nessa conferência. A partir daí, as populações perceberam a necessidade de desenvolverem seus países sem sacrificar o meio em que vivem dando início à conscientização de que se o ciclo vital do meio ambiente for rompido, a vida será extinta.

Mais tarde, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92, realizada no período de 3 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, foi considerada o maior evento ambiental do século XX.

Os compromissos específicos adotados pela ECO-92 incluíram três convenções, abrangendo documentos como *Mudança do Clima*, *Biodiversidade* e a *Declaração sobre Florestas*. A Conferência também aprovou documentos com objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21³. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina o progresso

² “A *defesa do meio ambiente* é uma dessas questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada. A *defesa do meio ambiente* passa a fazer parte do *desenvolvimento nacional* (arts. 170 e 3º). Pretende-se um desenvolvimento ambiental, um desenvolvimento econômico, um desenvolvimento social. É preciso integrá-los no que se passou a chamar de desenvolvimento sustentado. O conceito de desenvolvimento sustentado foi desfraldado pela ONU através da sua Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.” (Machado, 2006, p.143).

³ “A Agenda 21 resultou de relatórios, experiências e posicionamentos anteriores das Nações Unidas (tais são por exemplo, o Relatório Dag Hamarskjold – “Por um outro desenvolvimento” – e o Relatório Brundtland, conhecido como *Nosso Futuro Comum*), enriquecidos por documentos e posições das ONGS do Meio Ambiente. Se, de um lado, é um texto de diretrizes, por vezes normativo, de cunho otimista e com uma abrangência até então pouco vista em textos congêneres, de outro lado ressoa-se de generalidades – o que não é de estranhar em um documento tão amplo e consensual, dirigido a todos os povos, governos e nações da Terra. Nela são tratadas, em grandes grupos temáticos, questões relativas ao desenvolvimento econômico-social e suas dimensões, à conservação e administração de recursos para o desenvolvimento, ao papel dos grandes grupos sociais que atuam nesse processo. São apontados, enfim, meios de implementação de planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento sustentável, ressaltando-se sempre os aspectos ligados aos recursos naturais e à qualidade ambiental. Aliás, pode-se dizer que a *Agenda 21* é a *cartilha básica do desenvolvimento sustentável*”. (Milaré, 2005, p.78-79).

econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica em caráter emergencial.

Esses compromissos mundiais foram firmados na tentativa de utilizar-se o meio ambiente de forma que as gerações futuras também gozem do direito à vida⁴. Ressaltou-se a necessidade de se trabalhar a educação ambiental (art. 225, inc. VI, CR/88), buscando resgatar a ética como instrumento de mudança na relação homem/ambiente. Trazendo à colação os ensinamentos de Nalini, observa-se que:

“A solidariedade das presentes gerações para com a as gerações futuras impõe a urgentíssima *reconversão do mundo*, através de uma pró-ativa e conseqüente *ética ambiental*. Por sinal que a ética ecológica levaria a um sistema de responsabilidades solidárias entre todos, liberado de uma visão acanhada de antropocentrismo”. (NALINI, 2001, p.38).

A Declaração do Milênio, ocorrida em Nova Yorque nos dias 6 a 8 de setembro de 2000, foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, onde reuniu os planos de todos os Estados-Membros da ONU para melhorar a vida de todos os habitantes do planeta no século XXI.

Esse documento reafirmou o compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a justiça intergeracional, bem como afirmou que os valores a serem perseguidos pelos países signatários são: a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito pela natureza e responsabilidade comum.

A constitucionalização do meio ambiente, bem como o seu reconhecimento como direito fundamental, trouxe ao Estado o poder-dever de prevenir e controlar a intervenção antrópica, sendo inclusive passível de responsabilização por danos causados ao meio ambiente. O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é classificado por alguns autores como um direito fundamental de

⁴ “Não há, portanto, nenhum fundamento para se dar preferência à atual geração em detrimento das que se seguirão no gozo e uso do planeta. Como ações isoladas não podem resolver o problema a contento, somente uma cooperação internacional, inclusive no sentido de reduzir a pobreza no mundo, conseguirá garantir que o futuro não nos cobre pelo descumprimento do dever fiduciário e pela ruína dos seus destinos. (SAMPAIO, 2003, p. 57).

quarta geração, reconhecendo o direito à vida para as gerações futuras e uma vida saudável e em harmonia com a natureza. Dentre esses autores destaca-se SAMPAIO:

“Os direitos de quarta geração estão em definição e ainda não despertaram consenso entre os estudiosos. Seriam, para uns, desdobramento da terceira geração, com o destaque necessário para a vida permanente e saudável na e da Terra, compondo os direitos intergeracionais a uma vida saudável ou a um ambiente ecologicamente equilibrado, como se afirmou na Carta da Terra ou Declaração do Rio 92, repetindo-se no Manifesto de Tenerife e, incluindo-se ao lado da proteção da cultura, na cláusula 9 do Documento Final do Encontro de Ministros da Cultura do Movimento dos Países Não-Alinhados, realizado em Medellín, Colômbia, entre os dias 3 e 5 de setembro de 1997”. (SAMPAIO, 2004, p. 298).

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, também conhecida como Lei das Águas, é inovadora, haja vista que os seus fundamentos estão em consonância com as preocupações ambientais de preservação e conservação dos recursos naturais, pois traz pela primeira vez a descentralização máxima da gestão de um bem público por meio dos comitês de bacia hidrográfica. A publicização dos recursos hídricos, elevada ao *status* de garantia constitucional, é reafirmada. Acrescente-se a isso que a aludida lei traz nova concepção de planejamento, que abandona o território político e adota o território da bacia hidrográfica como fundamento das ações gestoras.

A Lei das Águas, ao inserir a sociedade como gestora dos recursos hídricos ao lado do Poder Público, em igualdade de condições, reafirmou o paradigma do Estado Democrático de Direito⁵ (art. 1º CR/88), pois colocou na mesma arena de discussão todos os atores envolvidos, realçando aí a pluralidade do Estado brasileiro, bem como a participação popular no processo decisório. O modelo adotado na legislação de recursos hídricos certamente ultrapassará os limites da gestão das águas, servindo-se de molde aos demais conselhos existentes.

⁵ “Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da **teoria democrática representativa** – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica **democracia participativa**, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos”.
(CANOTILHO, 2003, p.288).

A especialização da gestão de recursos hídricos em um sistema próprio é, sem dúvida, um avanço na gestão de um bem público escasso, que necessita de planejamento e racionalidade no seu uso. Ocorre que ao criar as Agências de Água como órgão executor das políticas públicas de recursos hídricos, a lei criou um órgão com competências semelhantes aos dos Municípios, pois é deste a gestão do território municipal.

O desafio posto é encontrar mecanismos que possibilitem a integração das ações da gestão de meio ambiente com a gestão de recursos hídricos, tendo em vista que todas as ações a serem implementadas para a melhoria da quantidade e da qualidade da água terão que ser realizadas no território municipal.

1. OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Brasil, assim como outros países, adotou o estado federado permitindo a participação dos Estados - membros nas decisões do poder central por meio de uma das Câmaras que compõem o Poder Legislativo da União, o Senado (RAMOS, 1998, p. 31).

Contudo, ao contrário do federalismo americano, “conquistado” democraticamente pelo povo, aqui, na verdade, houve uma imposição política.

Em geral, o federalismo é adotado como forma de Estado com o propósito de união de esforços, ou seja, vários Estados dispõem de uma parcela de sua soberania com o objetivo de criar ou conceber um Estado mais forte, mais influente, com maior estrutura, possibilitando mais sucesso em suas empreitadas.

Adotou-se no Brasil, o federalismo em 1889 com a implantação do regime republicano, a fim de manter a unidade do país, visando a sua própria sobrevivência dimensional. A forma federativa foi, então, consagrada pela Constituição de 1891, nessa época, dual, composta unicamente pela União e pelos Estados-membros.

Segundo FERREIRA (2001, p. 52), o Brasil seguia a mesma tradição unitária e centralizadora da monarquia portuguesa, sendo mantido unido por meio de um poder central, porque naquela época havia forte receio de que as oligarquias tomassem o poder, quanto maior fosse a descentralização federativa.

Assim, interessante a constatação da Prof. Dr. Maria Coeli Simões Pires (PIRES 1999), ao afirmar que a Constituição de 1891, apesar de prever, pela primeira vez a autonomia municipal, em seu art. 68:

“Fê-lo, todavia, em frágil construção, já que sua extensão (município) deveria ser traçada pelo próprio Estado. Tal peculiaridade, ligada à escassez de recursos destinada aos municípios e às contingências de nomeação de prefeitos para a maioria dos municípios, reservou àquele modelo de autonomia um caráter apenas nominal”.

Em decorrência de todo esse processo, até meados da década de 30 do século XX, foram as próprias oligarquias rurais que contribuíram para a estagnação da democracia, mesmo havendo a previsão da descentralização política.

É possível verificar que o federalismo foi mantido por todas as Constituições posteriores à de 1891, valendo destacar, que até mesmo naquelas que vigoraram durante os períodos de autoritarismo (1937, 1967 e 1969), quando constou apenas no texto constitucional, vez que, na prática, os Estados-membros perderam parte considerável de sua autonomia.

A partir daí, pode-se constatar que, de sua implantação em 1891 até a entrada em vigor da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro não conseguiu atingir uma evolução satisfatória, em que pese a fase democrática pela qual passamos na vigência da Constituição de 1946, marcada pela divisão da autonomia em três: administrativa, financeira e política, possibilitando o início da participação municipal.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios brasileiros ganharam uma nova dimensão federativa, haja vista sua inclusão na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido em seu art. 18.

Agora, os municípios encontram-se lado a lado com União, Estados-membros e Distrito Federal, constituindo nova esfera de autonomia, alterando o federalismo existente até então, “(...), com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes” (BONAVIDES, 2003, p. 345).

A Constituição de 1988, marco simbólico contra o autoritarismo que assolou o país em seus anos antecedentes, implantou federalismo “democrático”, agora em três dimensões, consagrando o poder local dos municípios.

Ao Município, elevado à categoria de ente federativo, foi destinado capítulo específico na Constituição – Capítulo IV – nesse capítulo prescreveu-se que o município será regido por (i) lei orgânica, votada em *quorum* qualificado de dois terços da Câmara Municipal, capacidade de auto-organização, além da estipulação de (ii) competências municipais específicas, relativas aos interesses locais.

A autonomia política, administrativa e financeira, conferida aos municípios pela Constituição de 1988 é apontada, pela doutrina (BONAVIDES, 2003, p. 347), como realidade de poder ou poder municipal possuindo campo de atuação muito amplo, vez que se refere à “assuntos de interesse local”, que constitui uma gama quase que imensuráveis de matérias.

O federalismo adotado na Constituição de 1988, considerando as suas características pode ser classificado como federalismo por cooperação ou cooperativo que, de acordo com as lições de RAMOS (1998, p. 75), é aquele caracterizado pela ajuda federal aos Estados-membros e Municípios, sob a forma de incentivos fiscais, repasses, programas e/ou convênios. Há verdadeira associação das partes almejando o alcance da satisfação do interesse público, fala-se em solidariedade:

“O federalismo cooperativo brasileiro manifestou-se através do estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento formados por Estados e Regiões Metropolitanas formadas por Municípios, nos Estados-membros; pela repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais beneficiando Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais da arrecadação dos impostos que se tomaram objeto da repartição”. (p. 80)

Ocorre, que o mesmo art. 18 da CR/88, estabeleceu a possibilidade de criação, incorporação e fusão (processo de união de municípios) e desmembramento (processo de separação de municípios), implicando aumento do número de municípios em todo o País, observadas as condições constitucionais, legais e formais.

Conforme já se disse, o federalismo tem como função precípua a união de Estados e municípios com vistas ao fortalecimento dos mesmos e, conseqüentemente, a satisfação do interesse coletivo.

Contudo, as regras previstas na Constituição de 1988 que prevê a criação e o desmembramento de municípios, propiciou o enfraquecimento desse ente federativo, na medida em que houve uma excessiva multiplicação deles.

Isto porque, em todo o território nacional houve uma explosão na formação de novos municípios sem capacidade econômica de sobrevivência, em razão de sua inexpressível arrecadação, passando a sua sustentabilidade depender da ajuda fornecida, de forma cooperativa, pela União e pelos Estados-membros.

É importante salientar que o Município é o ente federativo que está mais próximo da população, onde os problemas e as dificuldades acontecem. É dos Prefeitos municipais, normalmente, que a população cobra solução para os seus problemas. A União e o Estado-membro estão muito distantes da realidade das pessoas. Os municípios estão fragilizados política e economicamente em razão da sua escassez financeira, o que dificulta sobremaneira a consecução de políticas públicas.

Segundo José Luiz Quadros de Magalhães (1999, p. 117/118), há forte tendência em se valorizar o poder em pequeno espaço territorial, veja-se:

“O modelo de valorização do poder em um espaço territorial menor está vinculado à idéia de espaço econômico, cultural e político que fundamenta a unidade Municipal, e sua viabilidade econômica deve ser fator primeiro a ser observado na recomposição dos Municípios brasileiros, possibilitando a construção de uma nova federação onde os Municípios cumpram o papel mais importante de construção de uma democracia, e de uma cidadania plena a ser exercida pela população”.

Dessa maneira, a previsão constitucional de criação e desmembramento de municípios contribui para o enfraquecimento do poder local, na medida em que não conseguem sua sustentabilidade, haja vista, entre outros problemas, a reduzida população, que, conseqüentemente, é uma das causas da reduzida arrecadação tributária que constituem sua principal fonte de receita que é o Fundo de Participação dos Municípios.

Neste sentido, considerando a existência de inúmeros municípios brasileiros que se encontram nas condições apresentadas, propõe-se como solução possível e viável a utilização da gestão consorciada entre eles, que buscarão conjugar esforços para o alcance de objetivos comuns, como o fortalecimento do próprio pacto federativo

adotado no Brasil. Em se tratando de políticas públicas ambientais, a intermunicipalidade possibilitará a integração da gestão ambiental com a hídrica.

2. A INTERMUNICIPALIDADE COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO ENTRE A GESTÃO AMBIENTAL E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e se estruturou nos moldes do federalismo brasileiro. Criou-se, então, no âmbito federal o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, no âmbito dos Estados foi instituído o Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA e na esfera municipal, o Sistema Municipal do Meio Ambiente – SIMMA.

O que se percebe hoje, vinte e seis anos depois da criação da Política Nacional do Meio Ambiente é que a mesma ainda não está completamente implantada. Implantou-se nas esferas federal e estadual. Nos municípios, entretanto, a política ambiental ainda encontra-se incipiente. No Estado de Minas Gerais, menos de 10% dos Municípios implantaram o Sistema Municipal de Meio Ambiente⁶.

Considerando que o País tem dimensões continentais e uma cultura de depredação ambiental, pode-se antever que os recursos naturais estão totalmente desamparados de planejamento, fiscalização e controle das ações antrópicas por parte do Poder Público. Isso se traduz na falta de investimentos na recuperação, conservação e preservação do patrimônio natural brasileiro.

A realidade sócio-econômica dos municípios contribui para esse descaso com o meio ambiente. Os municípios brasileiros, na sua maioria esmagadora, são pequenos, pobres, desarticulados, desprovidos de receita própria. A hipossuficiência dos mesmos

⁶ II encontro Estadual de Meio Ambiente, realizado em Belo Horizonte, entre os dias 20 a 22 de novembro de 2006.

se traduz na falta de infra-estrutura básica, carência de recursos materiais e técnicos para desenvolverem as suas competências constitucionais.

As municipalidades, na prática, estão alijadas da autonomia que lhes foi garantida pela Constituição Federal de 1988 em seu art.18, pois estão completamente dependentes da transferência de recursos federais e estaduais. Essa dependência agrava ainda mais a cultura secular brasileira do clientelismo e do favorecimento, pois a transferência de recursos acaba se traduzindo em moeda de troca entre os Poderes Legislativo e Executivo⁷.

As agendas marrom e verde que, basicamente, estão sob a administração dos Executivos Federal e Estadual, não conseguem atingir níveis de excelência na gestão ambiental que lhes compete, por diversos motivos, tais como escassez de pessoal, falta de ações integradas entre esses entes federativos, ausência de mecanismos de controle e monitoramento eficazes, área de competência muito extensa, o que inviabiliza uma fiscalização preventiva, ausência de investimentos que viabilizem a recuperação, conservação e preservação do patrimônio natural.

O Executivo Federal, diante da ineficiência do Sistema de Meio Ambiente, resolveu então especializar a gestão de recursos hídricos em um sistema próprio, criando então a Política Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Lei nº 9.433/97. Essa lei é inovadora na medida em que descentralizou ao máximo a gestão de um bem público escasso, a água, com a criação dos comitês de bacia.

A outra inovação é o arranjo espacial que se deu para a gestão dos recursos hídricos. Abandonou-se o modelo político federativo e adotou como unidade de planejamento a bacia hidrográfica. Uma nova concepção de gestão passou então a ser vislumbrada. Percebeu-se que a união dos municípios por meio da bacia hidrográfica introduziu entre eles uma articulação ausente até então.

⁷ “As formas representativas, por obra da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, perderam de todo a legitimidade. Conseqüência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe.” (BONAVIDES, 2003, p. 282)

Os comitês de bacia, por ser um parlamento, onde estão os poderes públicos federal, estadual e municipal, os usuários de água e a sociedade civil organizada, assentados em igualdade de condições, tem permitido a possibilidade de negociação por meio do consenso, o que não acontece na gestão ambiental.

A participação efetiva da sociedade civil na gestão dos recursos naturais realça a importância da participação popular nos processos decisórios. As decisões revestem-se de legitimidade, uma vez que todos os setores da sociedade podem manifestar, discutir e decidir de forma participativa e colegiada.

A gestão ambiental precisa se revestir da mesma legitimidade, pois o uso indiscriminado desse patrimônio pode comprometer a existência das gerações futuras. A sociedade civil tem o papel fundamental de proteger o meio ambiente contra o capital sem pátria, que explora nossos recursos naturais à exaustão sem a menor preocupação em promover o desenvolvimento das comunidades expropriadas. A democracia participativa é, sem dúvida, um instrumento que deve florescer entre nós, como forma de mudarmos a nossa relação homem/ambiente. É importante salientar os ensinamentos de BONAVIDES sobre a democracia participativa:

“ A teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação. Teoria radicalmente nacional e patriótica, como convém nessa época de reptos e desafios à sobrevivência da República, maiormente numa quadra em que a globalização e o neoliberalismo dissolvem os valores da sociedade democrática e constitucional e conjuram por uma sociedade recolonizada e submissa ao capital internacional”. (2003, p.41)

Outro ponto interessante da gestão de recursos hídricos pelos comitês de bacia é a possibilidade de intercâmbio entre pessoas e instituições pelo território da bacia, promovendo o sentimento de pertença delas com a bacia hidrográfica em que estão inseridas. Esse movimento tem propiciado uma nova forma de educação ambiental, pois a população está tomando consciência de que o meio ambiente não possui fronteiras e que as ações praticadas no território de um município se faz sentir no outro. O olhar da população em relação às atividades antrópicas está mudando, as pessoas estão percebendo a problemática ambiental e hídrica de forma contextualizada.

O que não se pode perder de vista, considerando as assimetrias da nossa federação é a possibilidade de novo mecanismo institucional, por meio de consórcios intermunicipais que utilizem a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Essa gestão consorciada de municípios propiciará regionalização que facilitará o planejamento das ações governamentais.

Em Minas Gerais, por exemplo, o Estado está dividido em 36 unidades de planejamento⁸. Se houvesse o consorciamento dos municípios integrantes dessas bacias hidrográficas, a ordenação territorial ficaria muito mais racional, pois estar-se-ia respeitando a divisão espacial natural. As simetrias são muito significativas entre os municípios que estão no âmbito de uma bacia hidrográfica. Isso facilitaria e muito as ações de recuperação, conservação e preservação do patrimônio natural.

Os problemas enfrentados pelos governos locais também são muito semelhantes. Como a maioria deles carece de infra-estrutura básica, não possuem recursos materiais e técnicos que lhes assegurem gestão ambiental eficiente, essa união deve significar uma rede de solidariedade entre os municípios, onde ações em conjunto podem minimizar a quase ausência dos executivos municipais na consecução de políticas públicas ambientais.

Os organismos nacionais e os internacionais oferecem financiamentos a fundo perdido para a implementação de projetos nas áreas ambiental e hídrica, sendo de grande relevância os que são oferecidos na área de saneamento básico. Boa parte desses recursos não são captados por falta de projetos consistentes. Isso se dá por que os municípios não conseguem formatar projetos para buscarem esses financiamentos. É mais um argumento a favor da intermunicipalidade, pois a conversão de esforços para a consecução de objetivos comuns pode abrandar essas dificuldades pelas quais passam os municípios carentes.

A gestão dos recursos naturais é transversal, ou seja, ela implica a ação de diversos setores e de uma equipe multidisciplinar. Os municípios pequenos mal conseguem manter um técnico de nível superior em seu quadro de servidores.

⁸ Disponível em < <http://igam.mg.gov.br> > Acesso em: 10/09/07

Equipamentos que permitam avaliar, controlar e fiscalizar as ações antrópicas muito menos. Fica inviável uma gestão ambiental nessas condições.

Isso sem falar da desarticulação desses entes federados com o Estado-membro e com a União. A falta de informação e o despreparo dessas municipalidades os deixam numa situação de desconfortável dependência em relação aos outros entes federados, não alcançando sequer um diálogo profícuo. A possibilidade de unir esses municípios com o objetivo de convergir ações para melhoria da qualidade de vida dessas populações, irá proporcionar a concretização do princípio basilar da Constituição Federal que é o princípio da dignidade humana.

Tanto a Lei 9.433/97, quanto a Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, estabelecem a previsão da Agência de Bacia como órgão executivo da gestão de recursos hídricos. Essa agência tem diversos objetivos e, dentre eles, está a melhoria da qualidade e da quantidade da água. Ambas as leis prevêm a possibilidade de uma agência para um ou mais comitês de bacia. O critério é a sustentabilidade desse órgão, uma vez que a legislação só permite a utilização de 7,5% da arrecadação da cobrança pelo uso da água para manter a agência.

Instituído legalmente muitos comitês não vão conseguir implantar a agência de água, por que a arrecadação não será suficiente para manter os custos desse órgão. Em Minas Gerais, por exemplo, a tendência tem sido no sentido de se criar sete agências de bacia para atender os 36 comitês de bacia⁹.

É bastante criticável essa metodologia legal, pois além de criar mais um órgão executivo para implementar a política pública inerente aos recursos hídricos, a área de atuação dele será a mesma dos executivos municipais. Além disso, sustentar uma estrutura administrativa dessa proporção é praticamente inviável.

Minas Gerais, por exemplo, é um Estado muito extenso, com uma diversidade sócio-econômica, cultural e ambiental enorme. Supondo que sejam implantadas sete agências para abrigar todo o território do estado mineiro, cair-se-á na mesma situação da gestão ambiental. Estar-se-ia cometendo os mesmos erros. Pois se teria um órgão

⁹ Disponível em < <http://igam.mg.gov.br> > Acesso em: 10/09/07

com poucos técnicos, para atender extensa área territorial, com exíguos recursos financeiros e os problemas continuarão os mesmos.

Entendemos também que não é possível fazer gestão de recursos hídricos dissociada da gestão ambiental, pois é inegável que os recursos hídricos estão inseridos no território, e a gestão deste é da competência dos municípios. Outro fator a ser considerado é que as ações de melhoria da quantidade e qualidade da água terão que ser realizadas no território. Como exemplo, cita-se o saneamento básico, o tratamento dos resíduos sólidos, a erosão, a revegetação das matas ciliares.

Para que a gestão ambiental e a hídrica sejam eficientes e eficazes é necessário que as ações se tornem integradas, para que a alocação de recursos seja racional e os resultados satisfatórios. Senão corre-se o risco de termos duas administrações distintas, executando as mesmas tarefas, o que irá produzir desperdício de recursos públicos e ineficiência dos resultados.

Certo é que a gestão ambiental e a hídrica estão alocadas em sistemas de gestão distintos. Será necessário encontrar mecanismos que possibilitem a integração desses dois modelos de gestão: um caduco e um inovador, a tarefa será árdua. Acreditamos que o consórcio intermunicipal seja capaz de exercer a função integradora desses dois sistemas.

Um consórcio intermunicipal que tenha como área de abrangência uma bacia hidrográfica, poderá ser reconhecido pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos como entidade equiparada à agência de bacia. Assim, um único organismo executará as ações ambientais e hídricas, usando racionalmente a mão-de-obra e os recursos públicos.

Uma alternativa interessante trazida pela lei dos consórcios públicos, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, é que os municípios poderão ceder funcionários efetivos para compor o quadro de servidores do consórcio. Essa cessão propicia a racionalização dos gastos, pois o consórcio não terá que desembolsar com folha de pagamento, além de valorizar o saber-fazer local. Pois os técnicos da agência serão pessoas que têm laços afetivos, familiares e culturais com a bacia hidrográfica.

A união de municípios para constituir um consórcio observando o território da bacia hidrográfica, pode ser visto também como mecanismo de amadurecimento do processo democrático, pois os municípios envolvidos terão que discutir e buscar o consenso em torno dos objetivos comuns, encontrando alternativas para as dificuldades. Essa associação propiciará também uma melhor interlocução dos municípios com os demais entes federados, pois reunidos em um consórcio, eles terão força política mais sólida.

Essa perspectiva despertou interesse entre os municípios que constituem a Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG e está em curso a constituição de um consórcio intermunicipal de gerenciamento ambiental, fundamentado nos argumentos aqui discutidos. Acreditamos ser possível a integração da gestão ambiental com a gestão de recursos hídricos, por intermédio do consórcio intermunicipal, que terá como pontos favoráveis a articulação dos municípios, a melhoria da qualidade dos técnicos municipais, a utilização racional dos recursos públicos, a capacidade de controlar, monitorar e fiscalizar as ações antrópicas e conservar e proteger o patrimônio natural.

CONCLUSÃO

A República Federativa do Brasil possui em seu pacto federativo três ordens estatais: a União, os Estados-membros e os Municípios. O Distrito federal é equiparado a Estado-membro. O Brasil adotou a forma de federalismo cooperativo e tem uma complexa repartição de competências.

A possibilidade criada pela Constituição Federal de 1988 de desmembramento de municípios propiciou uma enorme multiplicação desses entes, que na sua maior parte possui menos de cinco mil habitantes e depende de repasses do Fundo de Participação dos Municípios. Essa condição colocou os municípios numa desconfortável impotência para a consecução de políticas públicas.

No que tange aos recursos naturais a situação é complexa, porque a gestão ambiental e a gestão de recursos hídricos estão alocadas em sistemas distintos, com

fundamentos próprios. O gerenciamento desses recursos para ser eficiente precisa estar integrado, o que não ocorre no momento.

Some-se a isso a hipossuficiência da maioria dos municípios brasileiros, que não dispõem de recursos financeiros, de infra-estrutura básica e recursos técnicos que lhes permitam gerenciar os recursos naturais do seu território. Essa situação se traduz na total ausência de planejamento, controle e fiscalização das ações antrópicas. O meio ambiente está desprovido da tutela do poder público municipal.

Outra dificuldade a ser enfrentada é a consecução de políticas públicas ambientais pelos municípios e pela Agência de Bacia, que é o órgão executivo para gerenciar os recursos hídricos. Haverá conflito de competências entre esses órgãos executivos, pois as ações necessárias para a melhoria da qualidade e da quantidade de água, serão em sua grande maioria, executadas no território municipal, e a gestão desse é dos Prefeitos Municipais.

Criar e manter uma Agência de Água também não é fácil, por que o custo operacional de um órgão como esse é alto e a lei limita em 7,5% da arrecadação da cobrança pelo uso da água os gastos para se manter uma agência. Poucas serão as bacias hidrográficas que terão arrecadação suficiente para manter o órgão executivo. A aglutinação de comitês de bacia hidrográfica para constituir uma agência, levará à centralização das ações nos órgãos executivos, o que fere o fundamento principal da Lei das Águas que é a descentralização máxima da gestão de recursos hídricos.

É um desafio encontrar mecanismos que promovam a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Nesse texto apresentamos o consórcio intermunicipal como instrumento capaz de propiciar a integração das gestões ambiental e hídrica, além de ser um mecanismo que fortalecerá o poder público municipal, nas esferas política, financeira e técnica.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional e Democracia Participativa**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

BRASIL. **Coletânea de legislação de direito ambiental**. Organizadora: Odete Medauar. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal**. Senado Federal, 1988.

CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ªed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

FERREIRA, Aluysio Nunes. Desafios atuais do federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: 2001. P. 51-58.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semi-direta. Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 166, p. 9-22, abr/jun 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14ªed.revista, atual. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**. 2ªed. revista, atual. e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4ªed. rev.ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Millennium Editora Ltda, 2001.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia Municipal no Estado Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, n. 142, p. 143-166, abr/jun 1999.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo: Editora Plêiade, 1999.

SAMPAIO, José Adércio Leite. WOLD, Chris. NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.