

MUDANÇAS CONCEITUAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE*

Carlos José Saldanha Machado

As mudanças conceituais operadas ou incorporadas pela nova legislação brasileira de gestão das águas expressam as grandes mudanças de atitudes frente à regulamentação e à administração dos usos humanos dos recursos naturais que vêm ocorrendo na história contemporânea dos países ocidentais. A preocupação com o que passou a ser denominado “meio ambiente” é a manifestação de novas práticas e relações do homem com a natureza (1, 2, 3, 4). A mudança na forma de encarar os efeitos das atividades humanas sobre o meio natural é produto do fim da crença na capacidade infinita do meio ambiente em suportá-las. Essa mudança passa a creditar às políticas públicas - entendidas como o conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos, com interferência na atividade econômica, através de instrumentos de controle econômico - a expectativa de reversão do atual quadro de degradação dos recursos naturais. Não se trata mais apenas de estabelecer padrões para emissões de poluentes ou de fiscalizar o cumprimento de normas técnicas e punir aqueles que, infringindo-as, poluem o meio ambiente, embora não se possa prescindir dessas medidas. Aos governos, em especial, mas também às sociedades, de forma ampla, é atribuída a responsabilidade pela promoção de uma atitude nova frente aos recursos naturais e problemas ambientais. Doravante, as soluções propostas para a resolução dos problemas ambientais passaram a ser colocadas não somente em termos de proteção, mas também, e cada vez mais, em termos de *gestão* para que as relações dos homens com a natureza possam ser estabelecidas de tal modo que os recursos oferecidos por ela permaneçam renováveis (4, 5).

A gestão passou a ser o operador conceitual através do qual se confrontam os objetivos de desenvolvimento econômico e de organização territorial, bem como aqueles relacionados à conservação da natureza ou à manutenção ou recuperação da qualidade ambiental. Essa noção de gestão passou a ser aplicada de forma ampla e por vezes generalizada: gestão ambiental integrada, gestão dos recursos naturais, gestão do equilíbrio natural, gestão do espaço, gestão dos recursos genéticos, gestão integrada dos recursos naturais, gestão integrada das águas etc. Os poderes públicos consagraram essa evolução da gestão em numerosos textos legislativos a partir dos anos 1980 (6).

Nesse sentido, a tomada de consciência da necessidade de se praticar a gestão dos recursos naturais, particularmente da água doce, numa perspectiva integrada se consolidou mundialmente nos últimos vinte anos. A noção de *gestão integrada* passou a assumir várias dimensões, envolvendo conotações diversas que passaram a contar com o apoio gradual e consensual de cientistas, administradores públicos, industriais e associações técnico-científicas. Trata-se de uma integração, primeiro, no sentido de abranger os processos de transportes de massa de água que têm lugar na atmosfera, em terra e nos oceanos, ou seja, o ciclo hidrológico; segundo, quanto aos usos múltiplos de um curso d'água, de um reservatório artificial ou natural, de um lago, de

uma lagoa ou de um aquífero, ou seja, de um corpo hídrico; terceiro, no que diz respeito ao inter-relacionamento dos corpos hídricos com os demais elementos dos mosaicos de ecossistemas (solo, fauna e flora); quarto, em termos de co-participação entre gestores, usuários e populações locais no planejamento e na administração dos recursos hídricos; e, finalmente, em relação aos anseios da sociedade de desenvolvimento socioeconômico com preservação ambiental, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável. Em função da constatação empírica de que os usos da água envolvem por vezes uma interação conflituosa entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos, a Lei 9.433/97, mais conhecida como a Lei das Águas, determina, portanto, que *sua gestão deve contemplar seu uso múltiplo*, não favorecendo determinada atividade ou determinado grupo social, devendo por isso ser *integrada, descentralizada e contar com ampla participação social*, de forma a incorporar representantes do poder público, dos usuários (aqueles que fazem uso econômico da água) e das diversas comunidades, através de um ente colegiado, o Comitê de Bacia Hidrográfica, cujo objetivo seria garantir a pluralidade de interesses na definição final do destino a ser dado aos recursos hídricos no âmbito de cada bacia hidrográfica, possibilitar a mais ampla fiscalização das ações desde sua definição, a elaboração de projetos e o controle da eficácia e da destinação dos recursos, assim como a universalização das informações existentes e produzidas sobre recursos hídricos.

A Lei das Águas consignou os vários sentidos da noção de gestão integrada descritos anteriormente nos oito incisos do art. 7º, que estabelece o conteúdo mínimo do plano diretor, cujo objetivo é fundamentar e orientar a implementação da política nacional e estadual de recursos hídricos e seu gerenciamento: o Plano de Recursos Hídricos. O conteúdo mínimo desse Plano é constituído por: I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; VI - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; VII - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; VIII - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. Contudo, convém assinalar que essas características do conceito de gestão integrada já haviam sido incorporadas ao Código de Águas de 1934 (Decreto nº 24.643, de 10/7/34) de forma esparsa mas, tendo em vista o predomínio do setor de geração de energia hidrelétrica, elas levaram mais de meio século para serem regulamentadas nos termos da Lei 9.433/97.

O instrumental para promover a gestão integrada dos recursos hídricos, nos moldes descritos anteriormente, deixa de ser tão-somente técnico-científico, pela simples razão de se tratar de um recurso repleto de interesses políticos, econômicos e culturais no seu uso e apropriação (2). Cabe desvelar esses interesses para que a democracia participativa ou direta seja um componente da administração da coisa pública (*res publica*). Isto significa que, para a efetiva sustentabilidade político-institucional da gestão, o estilo de ação orientada pela imposição de uma ordem técnico-científica ao território, mais conhecido como tecnocrático, deve ser substituído pelo estilo de

ação orientada pela negociação *sociotécnica* (7), pois quem vive e molda o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a este, ao direito de sustento e abrigo, é a comunidade, a mesma que tem de arcar com as conseqüências diretas de suas ações. Além do mais, como nos tem ensinado as ciências sociais em geral, a antropologia e a sociologia, em particular, toda e qualquer decisão tomada com base em critérios técnicos serve a algum propósito político, quer se tenha ou não consciência disso (8,9,10,11). Tal característica deve-se ao fato de que todo e qualquer técnico, na condição de pessoa humana, traz dentro de si os valores políticos, éticos, morais, hábitos profissionais da sociedade e da cultura da qual faz parte, valores esses que norteiam suas ações individuais. Uma pessoa habitua-se a tal ponto com certas identidades que, mesmo quando sua situação social muda, ela encontra dificuldade para acompanhar as novas exigências.

A prática efetiva de uma gestão pública colegiada, integrada, orientada pela lógica da negociação sociotécnica, significa agir, visando ao ajuste de interesses entre as propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território de uma bacia hidrográfica, ou seja, entre os diversos atores da dinâmica territorial, envolvidos em sua organização (os agricultores, os industriais, as coletividades locais etc.) e os entes do aparelho de Estado (12). No entanto, como é o caso nas mais simples situações de emergência, não existe obrigatoriamente, entre os diversos atores, a unanimidade inicial quanto às medidas a serem tomadas. Existe, sim, uma tendência natural que consiste em propor opções, cujo ônus recairá sobre os outros. Cada um quer que medidas sejam tomadas, mas tenta transferir para os outros, os seus custos. Eis porque as medidas devem ser negociadas, através de um ente colegiado de base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como o Comitê de Bacia Hidrográfica, de tal maneira que se chegue a decisões que resultem em medidas úteis, bem como a uma divisão equitativa dos esforços e das responsabilidades. Comparada à simples possibilidade de impor, a negociação sociotécnica é, de modo geral, um procedimento dispendioso do ponto de vista político, financeiro, emocional e incerto. É um tipo de interação, onde as partes procuram resolver dificuldades, através da obtenção de um acordo. Portanto, obviamente, envolve riscos. Todos o admitem. Não se tem *a priori* a segurança de que os resultados almejados se situem na perfeita interseção de todos os interesses. Ela é, pois, um jogo, na medida em que os parceiros não são iguais. Uns possuem mais recursos econômicos, conhecimentos e habilidades técnico-científicas do que outros. Os participantes realizam manobras; utilizam astúcias; reorganizam seus meios para chegar a conduzir os outros a tomar decisões através de um conjunto de movimentos. Esse tipo de recurso tem a vantagem de ajustar melhor as partes entre si, de ser capaz de aprofundar laços; de produzir novas situações e oportunidades, através de um processo de barganha entre argumentos de troca, de firmar, em suma, um pacto.

Por se tratar, contudo, como já dissemos, de um exercício político arriscado, caso o que tenha sido acordado numa negociação sociotécnica, bem como o que foi estabelecido em lei não sejam cumpridos por uma das partes, sempre haverá, inclusive com garantia constitucional, o recurso à apreciação do Poder Judiciário, havendo para tanto algumas modalidades de ações judiciais, dirigidas, cada uma delas, a situações específicas, que permitam o exer-

cício da cidadania ambiental (13). Sob a designação de cidadania ambiental está compreendido o conjunto de direitos e garantias das responsabilidades conferidas ou atribuídas, tanto ao poder público, como à sociedade, através de seus órgãos ou representantes; dos próprios cidadãos organizados ou não, capazes de perseguir seus direitos ambientais e fazê-los valer, assim entendidos todos aqueles inscritos e garantidos pelos diversos diplomas normativos, como a constituição, leis, portarias, resoluções e outros. O ordenamento constitucional prescreveu como mecanismos capazes de assegurar à cidadania, a defesa judicial do meio ambiente as seguintes ações judiciais: a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo; a ação civil pública; a ação popular constitucional; o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção, além das ações de procedimento comum e das medidas ou ações cautelares respectivas. É, dessa forma, importante o papel reservado ao Poder Judiciário na tutela ambiental, pois é através dele que se exercerão os direitos da cidadania, uma vez que a ele serão submetidas às ameaças e lesões de direito perpetradas. Mesmo assim, como alertam os especialistas em direito ambiental (14), o ator que decidir fazer uso dos instrumentos jurisdicionais deve avaliar, cautelosamente, a sua escolha, a fim de que o resultado esperado tenha um mínimo de possibilidade eficaz. A complexidade das causas, envolvendo aspectos científicos, técnicos, de pes-

quisa de campo e mesmo de laboratórios pode tornar os processos judiciais lentos, no caso de isenção de custas, ou caros, no caso da necessidade de uma pronta resposta.

Ao término deste artigo, convém enfatizar, portanto, que as políticas públicas em discussão no Brasil se encaminham para a implantação de instituições que contam com a participação da sociedade, pois se encontra superado o modelo anteriormente utilizado que concentrava responsabilidades unicamente nas mãos do Estado. Daí a necessidade das mudanças que se pretende implantar, através de política específica de recursos hídricos.

Não obstante, para que a gestão descentralizada, integrada e participativa seja instrumento de implementação

do desenvolvimento sustentável, é necessário atentar para o fato de que a lógica da gestão territorial participativa e descentralizada contida na Lei de Águas, não pode esconder o fato de que o termo 'participação' acomoda-se a diferentes interpretações, já que se pode participar ou tomar parte em alguma coisa, de formas diferentes, que podem variar da condição de simples espectador, mais ou menos marginal, à de protagonista de destaque. Assim, a pretendida e esperada participação da sociedade, dos usuários e das comunidades em geral, está formalmente incluída na Lei, garantida por meio de sua representação equitativa nos comitês e demais organismos de bacia hidrográfica, assim como nos conselhos estaduais e nacional.

Mas a participação efetiva e material da sociedade também deve ser garantida através de outros mecanismos, que valorizem as histórias particulares de cada localidade e as diversas contribuições das populações envolvidas, incorporando-as aos planos de recursos hídricos e ao enquadramento dos cursos de água. Não se trata apenas de apresentar à população um plano diretor de bacia, elaborado no espaço de trabalho fechado do corpo técnico-científico do poder público, objetivando validá-lo, mas de garantir a efetiva participação da população local na consolidação e materialização de um pacto através da prática política da gestão colegiada e integrada com negociação sociotécnica. A base empírica do conhecimento local da população

**É IMPORTANTE
O PAPEL
RESERVADO
AO PODER
JUDICIÁRIO
NA TUTELA
AMBIENTAL**

sobre os corpos d'água de uma bacia hidrográfica deve ser valorizada, pois possui um valor socioambiental inigualável. Além disso, os cursos d'água fazem parte da história do indivíduo, da família e da comunidade que integram essa população, ganhando sentidos simbólicos que ocupam uma parte importante de seu patrimônio cultural.

A defesa, portanto, da participação não envolve apenas um princípio democrático de sentido humanista, filosófico (quando não degenera para o demagógico ou puramente retórico), mas é também parte importante na construção de uma nova forma de encarar a gestão de recursos públicos caros e escassos. Envolve o pressuposto de que uma pessoa envolvida na tomada de uma decisão sentir-se-á comprometida e procurará vê-la cumprida, será agente da implantação e não paciente. De fato, a aceitação é maior quando existe participação em todo o processo de gestão de um projeto ou de uma política, e quando o participante faz sua própria escolha. Nos Comitês de Bacias Hidrográficas, a população envolvida é gestora e deve poder reconhecer como propriamente suas as decisões tomadas, que resultam num plano diretor ou no enquadramento de um rio, ou pelo menos deve estar convicta de que elas são a expressão de um consenso possível, resultando de uma negociação sociotécnica em que suas aspirações foram consideradas.

Concluindo, para aqueles que escolheram o caminho da democracia direta e constitucional, tanto sob o ponto de vista profissional, quanto político, essas reflexões podem tornar-se, na verdade, um estímulo ao compromisso de todos, de agir sempre em prol do bem-estar desta e das futuras gerações, de forma inequívoca. Tal escolha envolve princípios e direitos fundamentais; defesa da democracia; repúdio à arbitrariedade e ao desmando. Resultando, consequentemente, em remediar os problemas socioambientais, causados pelos padrões atuais de desenvolvimento econômico e de utilização dos recursos naturais.

Carlos José Saldanha Machado é antropólogo, professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Peamb/Uerj, representante do Fórum de Reitores das Universidades do Estado do Rio de Janeiro e presidente da Câmara Técnica de Sistema de Gestão no Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro.

* Este artigo apresenta o desenvolvimento resumido de um modelo teórico que está sendo elaborado pelo projeto de pesquisa "Gestão Participativa da Sub-Bacia do Rio São Domingos-RJ", financiado pelo CT-Hidro-Finep 02/2002 e executado pela Embrapa-Solos, Peamb/Uerj e a Coppe-Engenharia de Produção/UFRJ.

Notas e referências bibliográficas

1. Diegues, A. C. (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec, 2000.
2. Machado, C. J. S. (Org.). "Gestão de água doce: usos múltiplos, políticas públicas e exercício da cidadania no Brasil". Rio de Janeiro: *Interciência*, 2003.
3. Ostron, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
4. Paehlke, R. e Torgerson, D. *Managing Leviathan: environmental politics and the administrative state*. Ontario: Broadview Press, 1990.
5. Machado, C. J. S. "La dynamique de la recherche scientifique en Amazonie: les acteurs face aux enjeux et limites de la production de la connaissance sur la nature" Tese de doutorado em antropologia, Paris: Université Paris V Sorbonne, 1998.
6. No Brasil, a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que inaugurou a Política Nacional do Meio Ambiente, conceituou o meio ambiente englobando tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege (art. 3º, inciso I), bem como o considerando como "um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo" (art. 2º, inciso I).
7. O uso que faço do termo sociotécnico - criado nos anos 1960 por um grupo de

sociólogos britânicos que estudavam as organizações empresariais (15) e estendido posteriormente ao estudo das tecnologias por historiadores, sociólogos e antropólogos (11,16) - tem por objetivo enfatizar a necessidade de fazer dialogar o social e o técnico, face à complexidade, à heterogeneidade e à diversidade dos elementos que se combinam e se misturam num dado espaço geográfico de uma sociedade mais ampla, formando um emaranhado de relações constitutivas das práticas e ações cotidianas dos atores da dinâmica territorial de uma bacia hidrográfica.

8. Castoriadis, C. "Técnica". In: *Enciclopeadia Universalis*, Vol. 15, 1973.
9. Jasonoff, S., Petersen, J. C., Pinch, T. e Markle, G. E. (Eds.). *Handbook of Science and Technology studies*. London: Sage, 2001.
10. Jasonoff, S. *The fifth branch: Science advisers as policymakers*, Harvard University Press, 1994.
11. Machado, C. J. S. "Tecnologia, meio ambiente e sociedade: uma introdução às teorias explicativas". Rio de Janeiro: *E-papers*, 2003.
12. Entende-se por aparelho de Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ocupar lugar ao lado dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (17).
13. Um importante componente da estrutura institucional de defesa dos direitos do cidadão é o Ministério Público, previsto na Constituição de 1988 - não por acaso, conhecida como "Constituição Cidadã" -, na medida em que, como resultado da constitucionalização dos direitos de cidadania (ai incluídos os ambientais), os cidadãos passam também a ter direito de cobrar do Estado a implementação de tais direitos, ao mesmo tempo em que se torna um dever da administração estatal implementar políticas públicas que garantam a observância destes direitos (17).
14. Aguiar, R. A. R. de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: Ibama, 1996.
15. Trist, E. L. e Murray, H., (Ed.). *The social engagement of social science: a Tavistock anthology*, Vol 2: The Socio-Technical Perspective, London: Tavistock, 1993.
16. Machado, C. J. S. "Cientistas e engenheiros em ação: um perfil da antropologia das ciências e das técnicas de Bruno Latour", tese de mestrado em engenharia da produção, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Coppe, 1991.
17. Frischeisen, L. C. F. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.