

Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental¹

National Water Resources Policy: water governance and environmental citizenship

Maria de Fátima S. Wolkmer

Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul – RS, Brasil

Nicole Freiburger Pimmel

Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul – RS, Brasil

Resumo: O artigo aborda a crise ambiental coligada à água. A governança da água no Brasil começa com a PNRH delineada na Lei n. 9.433 de 1997. Neste marco jurídico, a governança das águas realiza-se com a participação social, envolvimento e negociação dos interessados tendo como unidade de gestão a bacia hidrográfica e a descentralização. Dessa forma, a Cidadania tornou-se o eixo estruturante da governança democrática, o que implica em conhecimento e espaços efetivos de participação. Evidencia-se a importância de propor soluções mais abrangentes, num diálogo intercultural que construa alternativas a crise ambiental global que pode ser terminal.

Palavras-chave: PNRH. Crise ambiental. Água. Governança. Cidadania. Bem Viver.

Abstract: The article discusses the environmental crisis related to water. The water governance in Brazil begins with PNRH outlined in Law 9.433 to 1997. In this legal framework, the governance of water is carried out with social participation, involvement and negotiation with stakeholders as a unit of the watershed management and decentralization. Thus, citizenship became the structural axis of democratic governance which implies knowledge, and effective spaces for participation. High lights the importance of proposing a more comprehensive solution, an intercultural dialogue that builds alternative to the global environmental crisis that can be conclusion.

Keywords: PNRH. Environmental crisis. Water. Governance. Citizenship. Living Well.

¹ Recebido em: 30/09/2013

Revisado em: 11/11/2013

Aprovado em: 12/11/2013

1 Introdução

A água é um patrimônio natural estratégico. Mais do que um recurso imprescindível à produção de bens indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, é um elemento vital para a conservação dos ecossistemas e da vida de todos os seres em nosso planeta. Sem água a Vida não existe. No entanto, os efeitos alarmantes que a destruição do meio ambiente está provocando apontam para uma crise epistêmica, na medida em que, o sentido histórico que vem sendo atribuído ao desenvolvimento sustentável, na dimensão econômica (crescimento econômico), pode ser o principal fator dos problemas ambientais. Neste contexto, a água é sem dúvida um dos recursos naturais mais afetados.

Assim, evidencia-se a crise da água que vem sendo apontada por muitos como a possível causa das disputadas deste século, cuja escassez provocaria guerra entre países, da mesma forma que o petróleo tem sido desde o século passado. Certamente, muitos dos efeitos da crise já são percebidos na poluição, bem como na quantidade disponível. Dessa forma, a complexidade da crise impõe a análise entrelaçada de diferentes perspectivas. Por um lado, a partir da perspectiva de mercado cujo objetivo é consolidar a visão da água como um bem econômico para apropriação pelas grandes corporações do setor e, por outro, na perspectiva da sustentabilidade socioambiental como um elemento central na geopolítica mundial em função, entre outros, das mudanças climáticas com projeções inquietantes, no que tange à soberania alimentar dos Estados. O primeiro imperativo é mudar a cultura do desperdício e o entendimento de que a água é um recurso inexaurível, ressaltando-se, nesse contexto, a importância estratégica das águas subterrâneas e a gestão colaborativa, entre países, quando esses recursos forem transnacionais.

A ONU vem alertando que, em 2025, quase dois terços da população mundial viverá em áreas metropolitanas, gerando graves problemas de abastecimento. Em função disso, a ONU chama a atenção para a relevância de uma nova governança global dos bens comuns, que ponha em prática as recomendações que vêm sendo feitas desde a Rio-92, com o aporte da sociedade civil e de diferentes etnias e movimentos sociais,

num pacto global efetivo para suprimento dos bens essenciais para a continuidade da vida.

Na América Latina há três formas de governança da água nas suas políticas ambientais, ou seja, a gestão comunitária (Equador), o controle social (Venezuela) e a participação social (Brasil). A governança da água no Brasil começa como construção conceitual, teórica e operacional, com a Política Nacional de Recursos Hídricos, através da Lei n. 9.433 de 1997.

Nesse contexto, a Cidadania ambiental tornou-se o eixo estruturante da governança democrática. No entanto, como se sabe, isso implica em que haja espaços efetivos de participação e conhecimento daqueles que participam, fruto de um amplo aprendizado social das questões ambientais, a partir de uma visão interdisciplinar. Refletir a governança global da água, bem como o papel de países como o Brasil é fundamental na medida em que ele é detentor de 14% das reservas de água e, sem dúvida, vai exercer um papel fundamental num mundo com escassez de recursos hídricos. Assim, é imprescindível abordar nosso arcabouço jurídico e sua eficácia, considerando a água superficial e subterrânea, a partir de uma visão ecossistêmica.

Apesar da natureza da água que deflue da Constituição de 1988 resta saber se os fundamentos que balizam nossa Política Nacional de Recursos Hídricos promovem a governança democrática e a sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, é necessário ampliar também a discussão a partir de outras cosmovisões, confrontar nossos princípios com o Novo Constitucionalismo para enriquecer o debate, buscando novos paradigmas para a governança da água por meio do diálogo intercultural, construindo as soluções necessárias para a sustentabilidade.

2 Governança da Água: fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

No Brasil, a governança como aparato conceitual que abarca uma nova concepção da água é implementada com a Política Nacional de Recursos Hídricos a partir de 1997. Segundo Jacobi (2012, p. 2), “[...] a go-

vernança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual, teórica e operacional associada a uma visão hidropolítica”.

Os processos de transformação que ocorreram, não apenas no Brasil, mas em diversos países, e as reflexões em torno da governança da água apresentam diferentes elementos, não havendo na doutrina um único posicionamento diante de seu alcance e comprometimento ético-político. A governança pode estar pautada pela responsabilidade financeira administrativa, ou ainda, abranger em suas metas o fortalecimento da democracia, a concretização dos direitos humanos e procedimentos que incluam a participação de diversos atores (*multistakeholders*). Assim a ideia de governança é ambivalente podendo estar direcionada tanto à participação da cidadania e à sustentabilidade dos recursos hídricos, quanto à prevalência de decisões técnicas relacionadas à gestão de infraestruturas voltadas a atender à demanda. Predomina, no entanto, o consenso em relação ao novo paradigma que tem como premissas a visão ecossistêmica e a gestão intersetorial, bem como a gestão integrada dos recursos hídricos que se tornou o fundamento das mudanças que foram sendo consolidadas. A construção de uma agenda da “boa governança” dependeria, inicialmente, de uma abordagem meramente técnica, para reformas político-institucionais que possibilitassem, por um lado, o aporte financeiro e tecnológico do setor privado e, por outro, a gestão integrada com a inclusão da participação e sustentabilidade ambiental, nas políticas nacionais de recursos hídricos.

Sendo assim, as políticas nacionais devem ser ambientalmente sustentáveis assentadas em instituições com uma nova legislação, que a partir dessa visão mais holística das mudanças promovidas pelo Estado, estejam focadas na gestão integrada dos recursos hídricos num processo que propicie a equidade e a participação multissetorial.

É importante observar que o conceito de governança recebeu aportes tanto da comunidade científica quanto de organismos internacionais como o Banco Mundial. Esse processo, que está longe de ser homogêneo, principiou na década de 1980 em consequência da reconfiguração do poder, da economia e da política no âmbito internacional.

Nesse sentido, o conceito de governança é basilar para se entender essas mudanças. De acordo com Alcindo Gonçalves (2012), a expressão “governance” integra o aparato conceitual formulado pelo Banco Mundial com o intuito de determinar as condições que tornam um Estado eficiente. No entanto, para o autor, “[...] a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder”. (GONÇALVES, 2012, p. 2)

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”. (GONÇALVES, 2012, p. 3)

A governança da água na perspectiva tradicional, com diferentes matizes, parte desse conceito introduzido pelo Banco Mundial no contexto das reformas neoliberais. Entretanto, a partir de então, ao conceito de governança foram sendo agregados outros elementos em razão de diferentes perspectivas teóricas, bem como pelos sistemas políticos nos quais foram introduzidas as mudanças. Em função disso, alguns autores estabeleceram uma tipologia tendo em vista a apreensão dessas diferenças, resgatando o potencial analítico do conceito. Assim, a governança pode ser compreendida a partir de duas modalidades, ou seja,

A nova e a tradicional, apontando as mudanças da forma de dirigir a sociedade. “*Old or traditional Governance*” caracteriza-se por uma abordagem em que há diferenciação setorial, o poder é exercido de forma autoritária, baseado em instrumentos de comando e controle e na formulação e imposição de leis *top down*, assim como as decisões políticas tomadas. “*New Governance*” é a abordagem mais participativa, envolvendo atores públicos e privados, de forma que os processos de tomada de decisão sejam construídos numa perspectiva também *bottom up*. Sendo esta última abordagem me-

lhor aplicável para enfrentar os desafios ambientais de nossa época, principalmente quando relacionada ao conceito de Desenvolvimento Sustentável. (SOARES, 2006, p. 2)

Assim, a nova governança implica na participação de diferentes atores, sendo essa participação indispensável para construção democrática de todas as etapas das Políticas Públicas, como salienta Jacobi (2012, p. 4), “[...] um termo mais inclusivo que governar, por abranger a relação sociedade, Estado, mercado, Direito, instituições, políticas e ações governamentais”. Para o autor, em função do enfraquecimento do Estado, o conceito de governança vai assumindo novos contornos e as Políticas Públicas devem apresentar soluções organizacionais que assegurem espaços que propiciem a interatividade entre governo e cidadania.

No entanto, apesar de a governança ser multifacetada e oferecer diferentes perspectivas, tem predominado na doutrina o entendimento dela como capacidade governativa, estando associada à consolidação do desenvolvimento sustentável, num espaço dialógico com a participação de *multistakeholders*. Desse modo, os procedimentos e as práticas governamentais, para realização das políticas públicas, requerem reformulação do

[...] formato institucional do processo decisório, a articulação pública-privada na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder. (GONÇALVES, 2012, p. 4)

Nesse sentido, de acordo com Rogers e Hall (2003, *apud* SOARES, 2008, p. 2), coligam-se à noção de boa governança os seguintes princípios: participação, transparência, equidade, responsabilidade, ética e sustentabilidade.

- a) **Participação:** todos os cidadãos, diretamente ou através de representantes em todas as etapas do processo de formulação, bem como nos espaços de decisão. Isso requer que o governo atue, em todos os níveis, a partir de um enfoque inclusivo.

- b) **Transparência:** a informação deve fluir democraticamente dentro da sociedade. Os diferentes processos e decisões devem ser transparentes e suscetíveis a críticas.
- c) **Equidade:** todos os grupos da sociedade devem ter a oportunidade de melhorar o acesso aos bens comuns.
- d) **Responsabilidade:** as organizações do governo, o setor privado e a sociedade civil devem ser responsáveis diante dos interesses que representam.
- e) **Coerência:** a crescente complexidade das questões vinculadas aos recursos hídricos requer políticas apropriadas e coerentes.
- f) **Sensibilidade:** as instituições e processos devem atender a todos e responder apropriadamente às mudanças que se fizerem necessárias.
- g) **Integração:** a governança da água deve promover enfoques integrais e holísticos.
- h) **Ética:** a governança da água necessariamente deverá estar assentada nos princípios éticos que fundamentam as sociedades na qual é aplicada.
- i) **Sustentabilidade:** requer na sua aplicabilidade uma visão ecossistêmica, pois a manutenção dos ecossistemas aquáticos é imprescindível para continuidade da vida.

No Brasil, essas mudanças materializam-se a partir das décadas de 1980 e 1990, provocando uma reestruturação do Estado, ou seja, o Estado Planejador – Investidor cujas decisões eram centralizadas e objetivavam o crescimento econômico, transforma-se paulatinamente num Estado Mediador de conflitos e Regulador.

Inicialmente, consolidou-se a legislação ambiental, com a Política Nacional do Meio Ambiente, com fundamentos democráticos, e um novo modelo conceitual, que passa a agregar ao Estado mínimo a participação de vários atores na elaboração não só das Políticas Públicas, mas também, nos processos de gestão (WOLKMER; SCHEIBE; HENNING; 2010). Sendo assim, nesta perspectiva, a realização das políticas públicas não se

restringe mais, ao âmbito do Estado, mas permite, com a criação de novos espaços, a participação e o controle social.

Mesmo com as diferenças semânticas ou de classificação, pode-se identificar que o enfraquecimento do Estado é uma das causas da necessidade de envolver os outros setores na elaboração e implementação de políticas públicas, como forma de legitimar as decisões tomadas e, ainda, que a maioria da literatura sobre o tema considera a nova e/ou melhor, governança, a realizada através da participação, envolvimento e negociação de multi-atores (multi-stakeholders), da descentralização (transferindo poder para o governo local – empowerment), da unidade de gestão por bacia hidrográfica e de mecanismos para resolução dos conflitos. (JACOBI, 2010, p. 72)

Posteriormente, a Lei Federal n. 9.433/97 (Lei de Águas), que regulamenta o artigo 21 da CF 88, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), tendo a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos como um de seus fundamentos.

De fato, segundo Jacobi, governança da água implica que a legislação nacional passa a ser estruturada a partir de três elementos, ou seja, a gestão descentralizada por bacias hidrográficas, à gestão integrada e a gestão participativa (JACOBI, 2010, p. 72). A Lei das Águas traz, no seu bojo, essas alterações,

[...] substituindo práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada. (JACOBI, 2010, p. 73)

Dessa forma, passa-se de uma abordagem setorial, focada no desenvolvimento industrial, para uma abordagem complexa que busca realizer o desenvolvimento sustentável. O meio ambiente passa a ser tema transversal das políticas públicas, e a visão ecossistêmica deve prevalecer

na governança da água. Pela primeira vez na gestão das águas no Brasil, as políticas públicas relacionam a escala nacional/global (rios e aquíferos transfronteiriços) e a escala local/regional (rios e aquíferos nacionais). Por outro lado, a Lei das Águas introduz um modelo sistêmico de integração participativa, tendo como base os conceitos da bacia hidrográfica, e, como unidade de planejamento, o da água como um bem econômico, e os colegiados gestores, especialmente os comitês de bacia, como espaços de decisão. (FARIAS, 2005, p. 37)

Os fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos estão no artigo 1º da Lei n. 9.433/97:

- I – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II – incentivar a racionalização do uso da água;
- III – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos. (BRASIL 1997, art. 1º)

O domínio público da água foi ratificado pela Lei n. 9.433/97, como esclarece Henkes, no entanto, isso não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietário da água, mas o torna gestor desse bem, no interesse de todos. O ente público não é proprietário, senão no sentido formal (tem poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo. (HENKES, 2011, p. 17)

Ao reconhecer a água como um bem escasso, dotado de valor econômico transita-se da percepção d'água como bem em abundância na natureza, para a percepção da sua finitude. Essa mudança produz uma série de consequências, expressas no fundamento da Lei n. 9.433/97, qual seja a água passa a ser conceituada como um recurso limitado, dotado de valor econômico. A afirmação de a água ser um bem de valor econômico e passível de cobrança foi uma das recomendações da Agenda 21, e tem como alvo aqueles que utilizam a água na produção de bens e serviços. Embora a dimensão econômico-produtiva da água seja estrategicamente fundamental para sustentabilidade do desenvolvimento, não se pode esquecer

de que a água é acima de tudo um recurso natural, pois, infelizmente, tem prevalecido uma visão reducionista que considera

[...] a água somente como insumo produtivo, ocultando, com base em uma concepção fragmentada, predominantemente utilitarista e economicista, outros valores e dimensões a ela associados, com as suas implicações na sustentabilidade da vida, na cultura humana, na manutenção dos ecossistemas e do próprio ciclo hidrológico. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 55-56)

No Brasil, a disponibilidade hídrica é expressiva, representando 14% da água doce no planeta. Entretanto, essa avaliação quantitativa não mostra a distribuição desigual nos Estados, nem os graves problemas de poluição das águas superficiais. Isso requer uma mudança cultural, tendo em vista que um dos objetivos da lei é a racionalização do uso da água. O instrumento previsto na Lei n. 9.433 é a cobrança da água a partir da sua valoração econômica, dando aos usuários uma indicação real do seu custo, como dispõe o artigo 19 da Lei n. 9.433/97:

Art. 19 A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II – incentivar a racionalização do uso da água;

III – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos. (BRASIL, 1997, art. 19)

Serão cobrados os usos da água, sujeitos à outorga, pelo Poder Público, e em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos deve ser o consumo humano e a dessedentação de animais (artigo 15 da Lei n. 9.433/97). Esse fundamento corresponde a uma postura ética, pois prioriza a vida, em todas as suas formas para as atividades econômicas, impondo que em períodos de escassez, outros usos (outorgas) sejam suspensos, privilegiando o consumo humano e a dessedentação de animais. (FRANK, 2011, p. 27)

Outro aspecto fundamental da Lei n. 9.433/97 institui que a gestão dos recursos hídricos necessita observar os usos múltiplos das águas tendo como parâmetro a sustentabilidade ambiental. A Agenda 21 já apontava no capítulo 18 o caráter multissetorial dos recursos hídricos, no contexto do desenvolvimento socioeconômico, recomendando planos racionais na utilização das águas superficiais e subterrâneas, com o apoio de medidas concomitantes de conservação e minimização do desperdício. Nesse sentido, os desafios a serem enfrentados implicam, não apenas a mudança da visão fragmentada e setorial, mas o esforço para construir uma governança democrática e preventiva a partir de uma visão ecossistêmica. É imperativo reconhecer que a vida das pessoas e o meio ambiente estão profundamente interligados, e que os processos ecológicos mantêm o planeta capacitado a sustentar a vida. (FARIAS, 2005, p. 37)

Sendo assim, no âmbito das mudanças introduzidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos, a adoção da bacia hidrográfica tem como finalidade primordial viabilizar a perspectiva ecossistêmica, e

[...] passa a ser o espaço preferencial para a gestão dos recursos hídricos, diferentemente das demais políticas públicas, que são implantadas nas divisões administrativas tradicionais (União, Estados e Municípios). (FRANK, 2011, p. 17)

Aqui, evidencia-se a complexidade nas relações entre as escalas local, regional e nacional, na medida em que a bacia hidrográfica impõe uma nova integração entre a divisão administrativa do espaço e os espaços naturais geográficos. A bacia hidrográfica como limites geográficos e administrativos foi recomendada em conferências internacionais para a governança da água, portanto, é preciso criar mecanismos institucionais e participativos neste nível.

A adoção da bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas resultou na delimitação de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujos órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas. O sistema baseado na tríade descentralização, participação e integração considera principalmente a qualidade e a quantidade das águas

através de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, ainda, é embrionária, e a prioridade dos organismos de bacia centra-se na criação dos instrumentos necessários para a gestão. (BARBI; JACOBI, 2007, p. 27)

Por que as bacias hidrográficas são as unidades territoriais de gestão da água? Segundo Dourojeanni *et al.* (*apud* FRANK, 2011, p.17), existem três razões principais:

- a) As bacias são as principais formas terrestres dentro do ciclo hidrológico, já que captam e concentram a água que provém das precipitações. Essas características físicas, em geral, geram uma inter-relação e interdependência (externalidades ou efeitos externos) entre os usos e usuários na bacia.
- b) No espaço da bacia interatuam e interdependem os recursos naturais não renováveis e bióticos (flora e fauna) num processo permanente e dinâmico.
- c) No território das bacias se inter-relacionam também os sistemas socioeconômicos, formados pelos usuários da bacia, sejam habitantes ou interventores externos da mesma, cada grupo com seus interesses.

Como se verá, o Plano Nacional de Recursos Hídricos de 2006 afirmou a perspectiva ecossistêmica, tendo em vista a dinâmica do desenvolvimento sustentável. Isso fica expresso de forma clara também no relatório da CTPNRH (2007) quando aponta a tensão da Sustentabilidade, que consiste no conflito entre desenvolvimento (entendido como crescimento econômico) e meio ambiente. Essa tensão estabelece os limites entre o sistema de recursos hídricos (água para nós – água como insumo econômico) e o sistema ambiental (água em si – água essencial aos ecossistemas); assim como funda a dimensão da sustentabilidade ambiental no gerenciamento de recursos da contemporaneidade. (CTPNRH, 2007, p. 1)

No entanto, essa perspectiva holística, da Gestão Integrada de Recursos Hídricos, encontra desafios na sua aplicabilidade para atender a todos com equidade, em função dos diferentes interesses em relação à água. Assim, evidencia-se a complexidade de um conceito que não pode

apresentar uma única solução para diferentes contextos socioeconômicos. Na verdade, a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, a partir da governança, deve ser apreendida como os processos de tomadas de decisão que envolvem atores públicos, sociais e privados, e a ação do Estado centra-se na organização e coordenação dos espaços deliberativos, tendo como eixo estruturante a participação. Nesse contexto, a descentralização é imprescindível para fomentar a participação, para que os atores compartilhem responsabilidades em torno da preservação, com um suporte legal que inclua equitativamente diferentes necessidades e interesses sociais. No nível internacional entende-se por gestão integrada de recursos hídricos o processo que envolve a gestão e o desenvolvimento coordenado da água coligado à terra, e todos os recursos associados, tendo em vista o desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, segundo a Lei n. 9.433/97, a gestão de recursos hídricos deverá ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Santilli (2012, p. 12) observa, nesse sentido, que diversos Tratados e Declarações Internacionais (em especial a Declaração de Dublin, Irlanda, de 1992) já indicavam expressamente a descentralização na gestão dos recursos hídricos, para harmonizar uma integração participativa dos órgãos públicos, privados e cidadãos interessados no aproveitamento e na conservação das águas.

A gestão colaborativa constitui um método que permite a cidadania contribuir para eficácia da gestão dos recursos hídricos proposta na lei. No entanto, para que essa participação seja significativa, é preciso que haja um sistema de informações. Na esfera dos recursos hídricos, o direito à informação, correspondente ao da participação na sua instrumentalização, materializa-se no artigo 5º da Lei n. 9.433/97, que prevê nos seus incisos os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, devendo ser destacado o Sistema de Informação de Recursos Hídricos. (FARIAS, 2005, p. 408)

Segundo Jacobi (2012, p. 12),

A legislação propõe uma política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água,

dentro de um contexto mais abrangente de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água. Fortalece a gestão descentralizada de cada bacia hidrográfica pelos respectivos comitês, subcomitês e agências, e instituiu a cobrança pelo uso do recurso como um dos principais instrumentos de atuação destes órgãos. Estabelece como fundamento que a água é dotada de valor econômico, e isto está relacionado, na legislação federal, à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, como forma de administrar a exploração dos recursos hídricos federais e estaduais para a geração de fundos que permitam investimentos na preservação dos próprios rios e bacias.

De acordo com a doutrina, observa-se que apesar dos avanços, a Lei Nacional n. 9.433/97 acaba destacando o reconhecimento técnico-científico nos espaços decisórios da bacia, o que inibe a participação de diversos atores nas atividades dos Comitês. Na prática, a Lei n. 9.433/97 mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico, inviabilizando a possibilidade de consolidar um espaço para interlocução que possibilite compartilhar a responsabilidade com segmentos que sempre tiveram presença assimétrica na gestão da coisa pública. Os autores Frank e Schult (2007, p. 18) mostram as dificuldades decorrentes dessas assimetrias centradas, principalmente, na falta de práticas coletivas para viabilizar, atividades interdisciplinares e intersetoriais, na expectativa de fortalecer visões compartilhadas na gestão das bacias, tendo em vista, a sustentabilidade.

Dada à complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo. (FRANK; SCHULT, 2007, p. 37)

Apesar de o artigo 225 da Constituição Federal dispor que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações”. (BRASIL, art. 225), verifica-se, na prá-

tica, uma dificuldade em materializar a participação social, essencial para concretizar a governança democrática.

3 Plano Nacional de Recursos Hídricos e Cidadania Ambiental

A cidadania ambiental requer para sua efetivação, prioritariamente, educação e espaços efetivos de participação. A ampliação e consolidação dos espaços públicos de participação permite que os diversos interesses sejam representados nos âmbitos de decisão. Esse processo aprimora-se, em janeiro de 2006, com o Plano Nacional de Recursos Hídricos, edificado a partir de uma ampla mobilização da sociedade civil sob a coordenação da Agência Nacional da Água. Num contexto dialógico, ampliou-se a dimensão social da governança da água com diferentes atores, inclusive representantes de povos indígenas, comunidades tradicionais, ONGs e movimentos sociais, e é dentre essas razões que o PNRH pode ser considerado um movimento *instituinte*, que produziu complementos e inovações que qualificaram e atualizaram o anteriormente *instituído* pela Lei de Águas. A forma de valoração da água é um exemplo nesse sentido, quando se compara o que está propugnado na Lei Federal n. 9.433/97 e o que orienta o PNRH. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 57)

O PNRH é considerado um instrumento orientador da gestão, com um caráter de construção permanente, fruto da participação e do diálogo multidisciplinar. Sua aplicabilidade envolve uma complexa rede de instituições que atuam nas dimensões, nacional, estadual e local, tendo em vista, a concretização dos seus objetivos estratégicos, pautados na disponibilidade da água para atender seus diferentes usos, com atenção especial ao meio ambiente. A Resolução n. 58 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprovou o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

A partir do Plano Nacional de Recursos Hídricos se acrescentam três diretrizes ao sistema: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo socioambiental. Essas diretrizes balizam as mudanças acordadas num amplo processo de mobilização que reuniu mais de sete mil atores que atuam na gestão de recursos hídricos no país. Esses valores ligados ao planejamento apontam para a concretização de uma governança

democrática dos recursos hídricos, ressaltando a relevância da água como um bem socioambiental imprescindível à sustentabilidade.

Com a transversalidade busca-se a integração entre as políticas de recursos hídricos com outras áreas numa visão ecossistêmica. Essa transversalidade deve ocorrer tanto horizontal com verticalmente, ou seja,

A primeira refere-se à integração da política dentro da mesma esfera de poder, [...] à articulação intragovernamental das políticas públicas, em especial aquelas de saneamento básico, de uso, de ocupação e de conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação. A segunda forma de integração consiste na articulação intergovernamental entre as três esferas de poder (federal estadual e municipal). Assim, a ideia de um sistema integrado de políticas públicas assume uma forte conotação nesse novo modelo. (JACOBI, 2010, p. 78)

No processo de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (2003-2005), as demandas da sociedade civil que foram agregadas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, propunham “[...] atividades relacionadas à Educação Ambiental, desenvolvimento de capacidades, comunicação e mobilização social em gestão integrada de recursos hídricos” (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 58). De fato, essas reformulações passaram a ser consideradas estratégicas na estruturação programática e implementação do plano.

Além disso, a governança democrática da água implica, como salienta-se, que nas decisões colegiadas haja a participação social “[...] assegurando que as políticas hídricas se estabeleçam de forma realmente dialógica e comprometida com o enfrentamento desses grandes desafios dos nossos tempos”. No entanto, a qualidade dessa participação e do controle público (*accountability*) nas políticas hídricas, depende do diálogo democrático, inclusivo e das ações formativas da Educação Ambiental, capacitação, comunicação e mobilização social, evocando uma profunda mudança cultural. (JACOBI, 2010, p. 78)

Como aponta Franklin Júnior, para a “[...] relação entre o instituído (o existente, o dado, as regras do jogo, a legalidade, o status quo, a estru-

tura legal e institucional) e o instituinte (a crítica do existente, o novo, o inusitado, a mudança, o processo social) [...]” está prevista na nossa legislação e fortalece o ethos democrático que esse modelo sistêmico de integração participativo procura instaurar na governança da água. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 58)

Sendo assim, em meio a um indissociável conjunto de leis, instituições e atores em movimento, há, na democracia, uma permanente tensão entre o legal e o legítimo, entre o instituído e o instituinte. Como apregoa Norberto Bobbio, “a democracia – ao contrário do despotismo (que é sempre igual a si mesmo), – é dinâmica. O seu estado natural é um estar em permanente transformação, continuamente reinventada, e, por assim ser, torna-se evolutiva e qualitativa, porque ultrapassa a si mesma”. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 58)

Assim, o Plano Nacional de Recursos Hídricos vai além da Lei n. 9.433, tendo como escopo, a apreensão da água como valor socioambiental, imprescindível para a construção da sustentabilidade, e busca, através do processo de avaliação permanente, o aprimoramento da execução, tendo em vista a realização dos objetivos estratégicos.

Dentre essas significativas inovações destacadas do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Programa IV descreve as atividades formativas numa perspectiva estratégica coligando as dimensões, segundo Paula e Modaelli (2011, p. 58):

- a) **Técnico-científica** (estudos, tecnologias e capacitação para a gestão). O esforço para compreender e planejar uma gestão ecossistêmica requer pesquisa interdisciplinar, bem como o diálogo entre os diferentes saberes (científico tecnológico, filosófico e biorregional ou tradicional), que devem convergir na construção do conhecimento para uma boa governança.
- b) **Sociopolítica** (democratização da gestão e do acesso à água).
- c) **Pedagógica educativa** (perspectiva humanística, emancipatória e de formação socioambiental). A formação de capacidades locais para gestão integrada dos recursos hídricos visa ampliar a

base da participação democrática nos espaços de decisão. Atualizar os quadros funcionais enquanto “[...] decisores públicos do processo de gestão como também qualificar membros da sociedade neles incluindo grupos tradicionais e representantes das comunidades indígenas, para participar de forma efetiva dos colegiados do SINGREH”.

- d) **Cultural civilizatória** (interculturalidade, democracia e paradigma da sustentabilidade). O desafio é construir padrões de excelência que potencializem os espaços dialógicos num modelo sistêmico de integração participativa incorporando o legado da Lei n. 9.795/99, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, reforçado no âmbito do SINGREH com a Resolução n. 98/2009 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Certamente esse processo requer uma transformação cultural construída democraticamente, tanto pelas políticas programáticas de implementação da governança da água, como em função das exigências que suscita a crise de civilização hegemônica e as ações depredadoras do meio ambiente.

Nesse sentido, vislumbramos uma bem posicionada alocação do papel estratégico da Educação Ambiental na estrutura do PNRH, enquanto mecanismo de indução e participação da sociedade na Gestão de águas, ancorada numa dimensão humanística e holística. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 65)

Dessa forma, a educação deve abarcar aspectos éticos e políticos, bem como, aspectos socioculturais que possibilitem a compreensão, por parte da sociedade, dos espaços territoriais na dinâmica ambiental, ou seja, o reconhecimento do sentido de pertencimento as territorialidades hídricas, de forma que a bacia hidrográfica e a água influenciem, enquanto elemento biofísico o conjunto de decisões que serão tomadas.

Assim, os principais papéis da Educação Ambiental se relacionam a informação e a capacidade de interpretação e análise. Mais que acessar informações claras, a população precisa ampliar progressi-

vamente sua capacidade de interpretar informações socioambientais. Esse é um desafio pedagógico e político da Educação Ambiental. É preciso desenvolver processos, com a base da sociedade, que ao mesmo tempo propiciem diagnósticos e planejamentos socioambientais, ampliem a capacidade de interpretação dos coletivos e indivíduos e a qualidade da participação e da representatividade nos diferentes colegiados ambientais. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 65)

A prática da participação social é um desafio permanente, a ser buscado em cada momento, e em cada etapa dos processos de desenvolvimento das políticas públicas de águas. O sociólogo Gerson Almeida adverte que “[...] o compromisso com a cidadania implica em assegurar espaços de participação em todo o ciclo de produção das políticas públicas: concepção, controle, avaliação e atualização”. Ele sustenta a valorização do “campo abrangente” da democracia no sentido da ampliação da esfera pública, que vai além do estatal. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 65)

Pode-se concluir que os mecanismos para promover espaços colegiados que possibilitem uma participação cidadã se inserem dentro de uma perspectiva de governança, que apesar dos avanços ocorridos, se confronta com o fato dos problemas ambientais não entrarem efetivamente na agenda pública. Na verdade, as necessidades do desenvolvimento acabam definindo os limites das Políticas Públicas Ambientais. O que gera uma situação na qual, apesar dos avanços na descentralização das políticas ambientais, e em especial dos recursos hídricos, o descompasso na implementação da gestão tem mantido passivos ambientais que, a despeito das demandas da sociedade, têm sido pouco modificados pelos gestores públicos. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 65)

Uma análise mais crítica do próprio modelo de governança, não obstante os avanços auferidos com esse modelo teórico, tem apontado à despolitização do processo e a prevalência do enfoque técnico nos debates em torno da gestão hídrica. Embora o planejamento e a gestão dos recursos hídricos evidenciem uma proposta democrática, que ressalta a importância da participação da sociedade, é bom lembrar que se trata de uma construção institucional de difícil compreensão, em função do ins-

trumental técnico para sua implementação. Sendo assim, para progredir nessa proposta é necessário pro atividade, vigilância e permanente

[...] edificação dos mecanismos de controle público e fortalecimento de uma participação social protagônica nos seus processos de desenvolvimento, funcionando como antídotos as eventuais tendências tecnicistas, autocráticas e centralizadoras. (PAULA; MODARELLI, 2011, p. 65)

Outro aspecto relevante que a crítica tem apontado diz respeito à ênfase excessiva na participação, assim como o consenso daí decorrente para dar legitimidade à estruturação da boa governança, quer dizer, acredita-se que a eficácia da governança dependa do acordo entre os diferentes grupos sociais ou setores de interesse (*stakeholders*) que decidem a partir do melhor argumento lógico. Trata-se da aceitação da teoria da racionalidade comunicativa de Habermas que apresenta a possibilidade do consenso entre diferentes atores esquecendo as diferenças de poder e conhecimento entre os grupos sociais (BUSTAMANTE; PALACIOS, 2005, p. 102). Além disso, “[...] existe a preocupação de que as Plataformas de Múltiplos Agentes (MSPs) ao propor uma igualdade de direitos e de condições de negociação entre os atores de diversos setores da sociedade trabalhem com uma realidade fictícia [...]”, e assim “[...] ao invés de legitimar os grupos mais fracos, fortaleçam os mais fortes, possibilitando a manipulação e contribuindo para que as pessoas interajam de forma a não transformar as relações socioambientais em que vivem”. (SOARES; THEODORO; JACOBI, 2008, p. 14)

Por outro lado, não se deve esquecer de que nos espaços de decisão participam também os representantes da iniciativa privada, a racionalidade do mercado está estruturada a partir de uma visão instrumental da natureza, e, normalmente, seus interesses são apresentados com uma roupagem verde. A doutrina procura adequar os modelos teóricos trabalhando em temas que atenuam essas distorções, tais como, as Plataformas de Múltiplos Agentes, mecanismos para obtenção de consensos, a luta contra a corrupção, etc. (BUSTAMANTE; PALACIOS, 2005, p. 102)

Nesse sentido, salienta Soares, que o discurso dominante não é homogêneo, pois vários autores expressaram preocupações reais quanto à descentralização e o empoderamento de elites locais, quanto à participação e sua legitimidade nos MSPs (Quem participa? Por quê?), quanto à possibilidade de negociação (quando os conflitos se apresentarem demasiadamente antagônicos) e também quanto à igualdade formal entre os *stakeholders*, não condizente com a realidade, que poderia levar a uma distorção das reais condições em que vivem. (BUSTAMANTE; PALACIOS, 2005, p. 109)

Segundo Caubet (2006, p. 27), algumas críticas podem ser feitas ao novo modelo adotado:

- a) a participação demanda uma informação técnica e a configuração dos Comitês acabam por cercear a participação social;
- b) a natureza da representação da sociedade civil, especialmente no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, necessita muitas vezes de legitimidade (as pessoas protegem os interesses da sua instituição e não os interesses difusos da sociedade);
- c) a política setorial da água independente de outros bens ambientais abarcados pela PNMA, com diferentes conselhos, essa política setorial acaba sobrepondo poderes e competências que se cruzam nas duas políticas;
- d) a forte conotação econômica conferida à água, pela PNRH;
- e) a não distinção da água como bem difuso (bem público);
- f) a gestão por bacias pode criar dificuldades quando compreende mais de um território político-administrativo e, ainda, não pondera a água em vapor.

Nesse sentido, as possibilidades de efetivação, e as fragilidades na implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos foram apontadas pelos trabalhos de projeção de cenários em longo prazo (2005-2020) que constataram

[...] a dimensão das principais ameaças a serem minimizadas e oportunidades a serem maximizadas, integrando uma estratégia de

otimização do seu potencial de efetividade. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 65)

A principal ameaça seria o somatório da expansão das atividades econômicas coligadas à problemática da urbanização e, conseqüentemente, com problemas de gestão para o abastecimento das cidades. Já a principal oportunidade, o

[...] crescimento da consciência ambiental e percepção pelos atores da importância dos recursos hídricos enquanto elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais e para o bem estar social. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 67)

Na verdade, o modelo atual de governança democrática da água, vem sendo interpelado por diferentes perspectivas teóricas, entre elas, destacam-se a Nova Cultura da Água e o Bem Viver do Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

Segundo Pedro Arrojo (2012, p. 12), fundador do Instituto a Nova Cultura da Água, hoje uma crise global da água está sendo vivida, num trágico paradoxo, na medida em que somos o “planeta água”. Essa crise deixa milhões de pessoas sem acesso à água potável, provocando diariamente a morte de milhares de crianças por diarreia, sem falar no envenenamento difuso, das pessoas “[...] por metais pesados, por contaminação tóxica, no biológico, derivada de la minería a cielo abierto, derivada de los agrotóxicos y con unos impactos demoledores sobre la salud pública de las personas”. Tudo isso, para o autor, “[...] no es un problema de falta de agua, es un problema de quiebra de la salud de los sistemas acuáticos, donde antes podíamos beber hoy nos envenenamos o nos enfermamos”.

O autor aponta como um dos maiores problemas neste cenário de crise a solução apontada pelo neoliberalismo, que vê na escassez da água uma oportunidade de negócio.

Nesse contexto, o mercado progressivamente, através de diferentes formatos jurídicos, está administrando os sistemas de água e saneamento, transformando uma necessidade humana vital, num negócio altamente lucrativo.

Em oposição à privatização, a declaração europeia por uma “Nova Cultura da Água” propõe a distinção de quatro funções da água que implicam em diferentes direitos e deveres na sua gestão. Como salienta Pedro Arrojo (2012, p. 12), autor desse modelo, pode-se atribuir à água diferentes funções em torno de diferentes valores que implicam uma hierarquia em seus usos.

- a) A água-vida: a dimensão da água-vida está vinculada aos direitos humanos. Está relacionada diretamente com as necessidades vitais do ser humano e deve ser disponibilizada gratuitamente em funções da sobrevivência, tanto dos seres humanos, como dos demais seres vivos. Por outro lado, nessa dimensão deve ser assegurada também a sustentabilidade dos ecossistemas. As Nações Unidas consideram 30 litros por dia, a quantidade mínima necessária para um ser humano. Pedro Arrojo (2012, p. 18) considera “[...] que el agua potable y el saneamiento en casa deben ser de acceso universal”. Aqui, o maior desafio é político, na medida em que garantir entre 30 a 40 litros de água potável por pessoa/dia representa somente 1,2% da água que se usa. O sentido político a ser resgatado nas decisões que afetam a coletividade deverá ser necessariamente a realização do Bem Comum, sendo a água um direito humano. Esse direito deverá ser estendido aos animais e à natureza. (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 307)
- b) A água-cidadania: a água, nesta dimensão, está relacionada aos serviços públicos de interesse geral, por exemplo, os serviços de abastecimento de água potável e saneamento. Vinculam-se aos direitos e deveres da cidadania conectar a água com direitos sociais. “As instituições públicas, ao mesmo tempo em que garantem os direitos de cidadania, devem estabelecer os correspondentes deveres cidadãos” (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 310). Assim oferecer serviços domiciliares de água e saneamento supõe um salto qualitativo que ultrapassa a necessidade de sobrevivência, mas cuja gestão pode ser pública e comunitária.
- c) A água-economia: a maior parte da água utilizada é destinada à agricultura, seguida da indústria. Nesta dimensão, enfrenta-se uma situação limite, e a água utilizada em funções produtivas

ressalta a crise da relação homem/natureza. Aqui, o critério meramente econômico (cobrança pelo uso da água) não atende aos desafios da crise. “A contaminação é um subproduto das tecnologias industriais e do comércio global” (SHIVA, 2004, p. 50). Para que a água atenda às necessidades de um desenvolvimento, socialmente e ecologicamente sustentável, é necessária de uma abordagem complexa com novas soluções políticas e ecológicas. O desenvolvimento, concebido na perspectiva do crescimento econômico, levou a humanidade a uma crise global de múltiplas dimensões, o que demonstra a impossibilidade de se manter esse modelo com os altos padrões de consumo que levarão o planeta ao colapso. Aqui se trata da passagem da sociedade do Bem-Estar para a sociedade do Bem Viver.

- d) A água-delito: nesta dimensão analisam-se os usos abusivos (extrações de aquíferos), ou usos com efeitos residuais (contaminação de rios por dejetos industriais), que devem ser proibidos pela lei.

Por outro lado, no contexto latino-americano, um amplo movimento crítico procura construir alternativas políticas, econômicas e institucionais ao mercado mundial regido pela lógica neoliberal. Em 2008, dois terços dos cidadãos do Equador votaram a favor de uma nova constituição que diz:

Os ecossistemas e comunidades naturais possuem o direito inalienável de existir, prosperar e evoluir dentro do Equador. Estes direitos são autoaplicáveis, e será dever e direito de todos os governos, comunidades e indivíduos do Equador fazer valer estes direitos. (PAULA; MODAELLI, 2011, p. 67)

Essas mudanças estão baseadas na cosmovisão andina, que compõe o paradigma comunitário orientado para o Bem Viver. A visão andina visa uma concepção da comunidade em harmonia, respeito e equilíbrio com todas as formas de vida. Tendo como referente o viver em plenitude, esses povos religam as noções disjuntivas do projeto da modernidade, na

medida em que entendem que na vida tudo está interconectado e é interdependente. (WOLKMER; AUGUSTIN; WOLKMER, 2012, p. 12)

Na perspectiva da cosmovisão andina, o Estado equatoriano assume um papel estratégico, junto com os povos originários e cidadãos, na conservação do patrimônio natural, assim como na edificação de um modelo de desenvolvimento que abaliza “[...] as raízes milenares, forjadas por mulheres e homens, celebrando a natureza, a *Pachamama*, da qual somos parte e que é vital para nossa existência”. Segundo Mamani, o princípio jurídico ordenador do Direito passa a ser a sabedoria ancestral, delineando um horizonte de “*bem viver*” centrado na preservação do meio ambiente em todas as suas dimensões. (MAMANI, 2010. p. 12)

A Constituição da República do Equador de 2008 transformou o marco legal para a água, que passa a ser apreendida (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 310):

- a) Como direito humano, superou-se a visão mercantil da água, instituindo-se como um direito da cidadania, ficando o Estado obrigado a elaborar políticas públicas para tornar efetivo esse direito. No entanto, o direito humano à água não se restringe ao ser humano, tendo em vista que, na cosmovisão andina, a *Pachamama* é uma totalidade que integra o conjunto dos seres vivos e a natureza. Ora, no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, desde a Convenção de Viena em 1992, prevalece o entendimento da realização integral de todos os direitos humanos. Nesse sentido, o direito à água é multidimensional e está intimamente relacionado a uma vida digna.
- b) Como bem nacional estratégico, tendo como referência o “*bem viver*”, recupera-se as potencialidades do conhecimento ancestral, procurando construir uma governança democrática com instrumentos de gestão, entendidos como eficientes e vastamente divulgados nos fóruns internacionais da água, como a outorga da água. Da mesma forma, são instituídos os princípios da sustentabilidade ambiental, precaução e prevenção, e da eficiência como critérios para o planejamento de todos os setores considerados

estratégicos. No entanto, no contexto da cosmovisão andina, essa tarefa implica enfrentar alguns desafios:

- i. Promover um modelo de Estado que assuma o controle estratégico, garantindo água para todos os setores da sociedade, assim como para a natureza;
 - ii. restaurar conhecimentos tradicionais na promoção de modelos eficientes e justos de gestão que salvaguardem as fontes e os cursos de água, envolvendo diretamente a cidadania, numa governança democrática;
 - iii. superar o modelo disjuntivo e redutor que considera o rio e o mar uma cloaca e reconstruir a partir da ética e do cuidado uma abordagem complexa para a realização do bem viver.
- c) Como patrimônio estratégico, esse é um dos maiores triunfos da Constituição que não vê a água como um bem ou um recurso, mas um patrimônio nacional estratégico. A perspectiva patrimonial da água tem como fundamento a harmonia e o equilíbrio que se estende às futuras gerações numa dinâmica que supera a visão instrumental e utilitarista da natureza feita pelo mercado. Certamente, a categoria de patrimônio estratégico “[...] converte em parte substancial de um novo sistema social e solidário, que reconhece que os seres humanos são o centro e o fim do desenvolvimento em harmonia com a natureza: *sumak kawsay*” (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 26-27). Desse modo, sendo a água um patrimônio nacional estratégico, um elemento vital, ela não pode ser considerada um capital natural associado ao processo de produção, submetido à racionalidade de mercado. Diante disso, o conceito de patrimônio resgata o sentido de um direito natural ao outorgar o usufruto para as gerações atuais que reconhecem e preservam o direito das futuras gerações. Supera-se, assim, a definição da água como um bem que traz implícito um valor fortemente econômico.

Além disso, a visão patrimonial é consistente com os direitos da natureza, o que significa a defesa desses recursos pelo seu próprio valor, independentemente de sua utilização comercial [...] Desarma-se o conceito de capital hídrico, que é uma forma de delinear a água dentro da lógica mercantil, quer dizer ver a água simplesmente como uma ferramenta do processo produtivo. (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 26-27)

- d) Como componente da natureza, a água é imperativa para a vida, significa a possibilidade da vida, da continuidade da existência em nosso planeta. Dessa forma, em harmonia com a Ética Biocêntrica, a constituição conecta o direito da água ao direito da natureza. Não poderia ser diferente, na medida em que o novo pacto de convivência representa o reconhecimento dos direitos da natureza e a superação da Ética antropocêntrica.

Isso significa criar bases materiais de sobrevivência que respeitem a cultura e promovam o “*bem viver*”, e a dignidade humana seja o referente de uma vida, com qualidade, em permanente construção.

Sendo assim, com a Constituição do Equador de 2008, a água passa a ser compreendida como um patrimônio de todos os seres vivos, e sua gestão deve ser público-comunitária. O texto constitucional relaciona a água com todos os direitos humanos, e também com os direitos da natureza. Certamente, o direito à água é visto como direito natural, portanto, “[...] como todo direito natural, os direitos sobre a água constituem um direito de usufruto; as águas podem ser utilizadas, mas não pertencem a ninguém” (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 262). Nesse sentido, a Constituição proíbe a privatização, pois a água pertence a todos. Nos países andinos, ela é um ser vivo que permite a continuidade da vida. O ciclo da água integra os seres vivos à natureza e interage em todos os ecossistemas, permitindo a articulação entre a natureza e as sociedades com diferentes formas de desenvolvimento.

A partir dessa nova perspectiva ética, o papel do ser humano passa a ocupar outro lugar, se constituindo como uma parte da comunidade da Vida; é mais um junto às demais espécies viventes e não está acima delas. A estratégia agrega que o desenvolvimento humano não deve ameaçar a

integridade da natureza nem a sobrevivência das outras espécies (GUDYNAS, 2009, p. 74). A água pertence a um ecossistema vivo, a *Pachamama*, e sua gestão deve ser ecossistêmica, buscando a plenitude do ser na resignificação da natureza como espaço onde se concretiza a vida.

4 Conclusão

No cenário internacional da crise ambiental, ressalta-se a crescente preocupação com a degradação dos ecossistemas aquáticos colocando um novo desafio para a humanidade: O Desafio Ético da Crise Global da Água.

A água é fundamental na geopolítica mundial, pois frente às consequências devastadoras da degradação do meio ambiente, o que interessa é assegurar a continuidade da vida em nosso planeta. Diante da ambiguidade do desenvolvimento sustentável com a mercantilização da natureza e, conseqüentemente, da água, as preocupações aumentam, tendo em vista que as grandes corporações colocam seus interesses acima de qualquer consideração humanitária ou ecológica. A questão torna-se mais complexa se analisar o papel do Estado na administração dos recursos naturais, principalmente nos países do terceiro mundo com a sua soberania fragilizada diante da expansão do neoliberalismo.

Certamente, alguns fatores reforçam a necessária governança global da água: a eminência de um risco ecológico, a mudança climática e as catástrofes ambientais, a água como direito humano e as privatizações do setor da água. O Brasil, através da Agência Nacional da Água, procurou incentivar o debate sobre a governança global da água durante o último Fórum Mundial da Água, que aconteceu entre 12 e 17 de março (2012) em Marselha, França. As discussões não avançaram, talvez porque o Fórum reúna diversos setores com interesses incompatíveis. Na verdade, a crise ambiental nos convoca a criar horizontes alternativos, pois as políticas de águas e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos não são um fim em si mesmos e devem estar fundamentados numa nova relação entre cultura e natureza, quer dizer, uma nova forma de convivência, em

que a economia esteja em harmonia com a capacidade regenerativa dos ciclos vitais.

As transformações socioeconômicas, políticas e culturais em curso em alguns países da América Latina assinalam a tentativa de delinear um modelo não colonial, assentado nas práticas comunitárias e interculturais.

Isso é evidente, por exemplo, no caso do Bem Viver e dos Direitos da Natureza no Equador. Nesse sentido, está claro que o planeta necessita de uma governança ambiental global superando a prática predatória do capitalismo e assinalando uma economia solidária e cooperativa, focada na continuidade da vida.

A importância de reconectar a natureza e a cultura, numa visão complementar de todos os seres vivos, envolvendo a perspectiva do Bem Viver vinculada aos Direitos da Natureza significa estabelecer estratégias ontológicas-políticas de transição até um pluriverso com novos horizontes de sentido para a vida. Trata-se da reintegração da natureza na história, pois, a dimensão cultural aponta que são necessárias mudanças nos nossos valores, instituições e modo de vida na medida em que não se pode viver bem se a natureza é destruída. Questiona-se a partir de um novo paradigma, expresso no Bem Viver que não se trata de buscar somente o bem-estar, mas sim buscar a plenitude do ser na resignificação da natureza como espaço onde se concretiza a vida.

O desenvolvimento deve conservar a biodiversidade, a complexidade e todas as funções dos ecossistemas. Nesse sentido, a Ética da Água é um dos eixos estruturantes do Bem Viver, especialmente a Constituição do Equador de 2008, sendo coligada aos princípios da equidade, da eficiência e da sustentabilidade ambiental. Por outro lado, é um direito humano; um bem estratégico de uso público; um patrimônio da sociedade; um componente essencial da natureza. A partir dessa racionalidade ecológica supera-se a visão mercantil da água, a gestão da água passa a ser comunitária, e o papel estratégico do Estado implica em avançar até uma sociedade mais justa onde todos possam alcançar o Bem viver.

Sem dúvida, diante da crise ambiental global, precisa-se de uma nova estratégia epistemológica e política, com o aporte de diferentes cul-

turas, um diálogo de saberes, intercultural, como a cosmovisão andina, para que se possa enfrentar os desafios e continuar a caminhada civilizatória.

Referências

ARROJO, Pedro. **La crisis global del agua y de la alimentación:** América Latina en Movimiento. 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/active/59282>>. Acesso em: 3 de nov. 2012.

BARBI, Fabiana; JACOBI, Pedro Roberto. Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil. *In:* II SEMINÁRIO NACIONAL: MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, UFSC, Florianópolis. 25 a 27 de abril de 2007. **Anais...**, Florianópolis, 2007.

BARLOW, Maude. Natureza: um ecossistema vivo do qual brota toda a vida. **Revista Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, SC, Brasil, v.9, n.1, p.1-15, jan.-jul. 2012.

BELTRÁN, Elizabeth Peredo. **A água novamente entre a vida e a morte.** Escrito para o Fórum Alternativo Mundial da Água, Marselha, 2012. Disponível em: <<http://envolverde.com.br/ambiente/agua/a-agua-novamente-entre-a-vida-e-a-morte/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9433-8-janeiro-1997-374778-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2013.

BULCÃO, Luís. Humanidade precisará de “três planetas” em 2050. **Revista VEJA**, acervo digital, 15 de maio de 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/humanidade-precisara-de-tres-planetras-em-2050>>. Acesso em: 22 out. 2012.

- BUSTAMANTE, Rocio; PALACIOS Paulina. **Gobernanza, Gobernabilidad y Agua en Los Andes: un análisis conceptual y contextual.** 2005. Disponível em: <<http://www.negowat.org/curso/Modulo%20II/Documentos/Visiones%20Gobernanza.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2012.
- CAUBET, Christian Guy. **A Água, a lei, a política... e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2006.
- FARIAS, P. J. L. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?** Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2005.
- FRANK, B.; SCHULT, S. A complexidade da gestão de recursos hídricos e a experiência profissional dos membros de organismos de bacia hidrográfica: uma análise com base na pesquisa Marca D'Água. *In: XVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRH),* São Paulo. 2007. **Anais...** São Paulo, 2007.
- FRANK, B. Módulo 3: Legislação de Recursos Hídricos. *In: Capacitação para Comitês de Bacia Hidrográficas do Estado de Santa Catarina.* 2011. No prelo.
- FREITAS, F. P. **Aquífero Guarani: usos e projetos uma abordagem jurídico-ambiental e internacional.** Dissertação de Mestrado – Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, UFSC, 2004.
- GARCÍA, Aniza. **El Derecho Humano Al Agua.** Madri: Trotta, 2008.
- GARZON, Luís Fernando Nova. Política de Água no Brasil e os Distintos Caminhos de sua Implementação. *In: BALANYÁ, B. et al. (Org.). Por um modelo público de água: trunfos, lutas e sonhos.* São Paulo: Editora Casa Amarela Ltda., 2007.
- GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de governança.** [2012]. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012.

GUIVANT, Júlia Silvia. JACOBI, Pedro. **Sociedade e meio ambiente.** Da Hidro-Técnica à Hidro-Política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, n. 43, junho de 2003.

GUDYNAS, Eduardo. El Mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales em La nueva Constitución. Quito: Abya Yala, HC. *In: Crise da água poderá ser dramática, revela estudo da ONU.* 2009. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/03/13/crise-da-agua-podera-ser-dramatica-revela-estudo-da-onu/>>. Acesso em: 20 out. 2012.

HENKES, S. L. Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 64, 1º abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3970>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

JACOBI, Pedro Roberto. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. **Revista Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 69-95, jan.-jul. 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. **Governança ambiental global:** uma discussão precarizada. [2012]. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510025-governanca-ambiental-global-a-discussao-ficara-precarizada-entrevista-especial-com-pedro-roberto-jacobi>>. Acesso em: 20 out. 2012.

LESBAUPIN, Ivo. **Caminhos para outro desenvolvimento.** [2012]. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2012/10/15/caminhos-para-um-novo-desenvolvimento/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

MAMANI, Fernando Huanacuni. **Buen vivir/vivir bien:** filosofia, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. 1. ed. Lima: Perú-CAOI. 2010.

PAULA, Franklin Junior de; MODAELLI, Suraya (Org.). **Política de águas e educação ambiental:** processos dialógicos e formativos em planejamento e gestão de recursos hídricos. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2011.

ROGERS, Peter; HALL, Alan W; 2003. *In*: SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira; THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOBI, Pedro Roberto. Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil? *In*: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, Brasília, DF, Brasil. 4, 5 e 6 de junho de 2008. **Anais...** Brasília, DF, 2008.

SANTILLI, J. **Aspectos jurídicos da Política Nacional de Recursos Hídricos**. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente, 2007. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Santilli.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SCHEIBE, L. F.; HIRATA, R. O contexto tectônico dos Sistemas Aquíferos Guarani e Serra Geral em Santa Catarina: uma revisão. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 15. 2008. Natal-RN. **Anais...** São Paulo: ABAS, 2008.

SEBRA, J. B. Programa Nacional de Águas Subterrâneas e Gestão Integrada de Recursos Hídricos. **Apresentação no seminário: o futuro da água em Santa Catarina**. Florianópolis: ALESC, 2009. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~laam/rgsg/apresentacao_010409/ministerio_meio_ambiente.pdf>. Acesso: 25 fev. 2011.

SHIVA, Vandana. **Las Guerras del agua: contaminación, privatización y negocio**. Barcelona: Icaria Antrazyt, 2004.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira;THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOBI, Pedro Roberto. Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil? *In*: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, Brasília, DF, Brasil. 4, 5 e 6 de junho de 2008. **Anais...** Brasília, DF, 2008.

WOLKMER, M. F. S.; SCHEIBE, L. F.; ISRAEL, V. A Rede Guarani/ Serra Geral em Santa Catarina e o Programa nacional de Águas Subterrâneas. *In*: II CONGRESSO AQUÍFERO GUARANI, 4 a 9 de julho de 2008, Ribeirão Preto, SP, 2008. **Anais...** Ribeirão Preto, São Paulo, 2008.

WOLKMER, M. F. S.; SCHEIBE, Luiz Fernando; HENNING, Luciano Augusto. **A Rede Guarani/Serra Geral: um projeto em movimento.** 2010. No prelo.

WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; WOLKMER, Maria de Fátima S. O “novo” direito à água no constitucionalismo da América Latina. **Revista Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, SC, v. 9, n. 1, 2012.

Maria de Fátima S. Wolkmer é professora Permanente do Mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Doutora em Direito pela UFSC. Pesquisadora do Projeto Direito Humano à Água e ao Saneamento Básico nos Países da Unasul: Formulação de Políticas Públicas e de Marcos Regulatórios Comuns – CNPq. Pesquisadora do Projeto Rede Guarani/Serra Geral. *E-mail*: mfwolkmer@yahoo.com.br.

Endereço profissional: Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130, Petrópolis, Caxias do Sul, RS. Cidade Universitária, Bloco 58. CEP: 95070-560.

Nicole Freiburger Pimmel é advogada. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul – UCS (2011/2013). Especialista pela Pós-Graduação em Direito Empresarial na Faculdade da Serra Gaúcha – FSG (2010/2011). Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis – FCSF/CESUSC (2008). Membro Colaboradora da Fundação Escola Superior de Direito Tributário – FESDT. *E-mail*: nicolefreibergerp@hotmail.com.

Endereço profissional: Rua Dal Canale, n. 2.186, Conjunto Comercial Alvorada, 6º Andar, Sala 10.023, Bairro Exposição, Caxias do Sul, RS. CEP: 95080-150.