

EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA GESTÃO PÚBLICA DAS ÁGUAS: A LUTA SOCIAL PELO DIREITO ÀS ÁGUAS

RESUMO

A água, condição para a manutenção da vida e primordial em várias práticas culturais e meio de sobrevivência, é vista como insumo indispensável às atividades econômicas de mercado, o que a coloca como objeto de disputa social e no ordenamento do Estado. Nesse artigo buscamos evidenciar que a gestão pública da água não se esgota na mudança de comportamentos individuais, na tecnificação da política e na precificação desse bem natural. Pelo contrário, exige participação e controle social da gestão pública e a democratização dos seus instrumentos como condição para se materializar o direito às águas em seus usos múltiplos. Para tanto, explicamos as causas estruturais dos fenômenos de escassez, discutimos a natureza jurídica da água, defendendo-a como bem público de uso comum, e por fim, trazemos as normas específicas da educação ambiental na gestão das águas, detalhando suas diretrizes e finalidades, sob uma perspectiva crítica, e reafirmando sua validade estratégica na luta pela garantia da água como direito humano.

Palavras-chave: Gestão pública das águas. Espaço público. Movimentos sociais. Educação ambiental – direito às águas.

ABSTRACT

Water as a condition for life sustenance in our planet - primordial in a number of cultural practices and survivor manners - is seen as an indispensable supply to economical market activities, what leads it to social dispute and State ordering. This article intends to make evident that public management of water is not only related to individual behavior changing or technical improvement in politics or in this natural resource pricing. Oppositely, it demands the participation and social control of public management and democratization of its instruments, as a condition to materialize water related rights and its multiple ways of use. Thus, the article explains the structural causes of the scarcity phenomena, discussing the juridical

Carlos Frederico B. Loureiro¹
Gustavo Gomes²



nature of water, defending it as a public resource of collective use. Finally, we focus on environmental education specific rules for water management, objectives and guidelines details on a critical perspective, reaffirming its strategic validity in the struggle of water guarantee as a human right.

Keywords: Public management of water. Public space. Social movements. Environmental education – water related rights.

¹ Professor dos programas de pós-graduação em educação e em psicossociologia de comunidades e ecologia social – UFRJ. Coordenador do Laboratório de Investigações em Educação, Ambiente e Sociedade – Lieas (www.lieas.ufrj.br). Pesquisador CNPq

² Pós-doutorando em serviço social – Uerj. Integrante do Laboratório de Investigações em Educação, Ambiente e Sociedade – Lieas

1 INTRODUÇÃO

A crescente preocupação em relação à crise mundial da água suscita intensas discussões governamentais e debates na sociedade civil sobre a necessidade urgente de soluções para o risco da escassez. O aumento exponencial da demanda por este bem indispensável à manutenção da vida, a poluição e a perda de mecanismos capazes de assegurar a sua retenção, aumentam ainda mais as possibilidades de um grave colapso no acesso e uso (TUNDISI, 2005, p. 17).

Os acontecimentos de 2012 em parte do nordeste, em especial na Bahia, com mais de 260 municípios em situação de calamidade por falta de disponibilidade de água para atendimento humano, são a expressão direta do cenário de preocupação. Contudo, a precarização no acesso à água não é um problema estrito de escassez derivada do regime hídrico de chuvas ou da disponibilidade natural nas bacias hidrográficas para dessedentação humana ou de outros seres vivos. O dado de realidade é que a intensificação de um padrão produtivo voltado para a acumulação material em suas mediações com o processo de urbanização, industrialização e expansão do agronegócio, exige a exploração de recursos naturais e complexificam o debate para muito além de uma leitura linear entre crescimento populacional nas cidades, uso doméstico e consumo de água.

O processo de acumulação de riquezas, que teve na expropriação da terra camponesa um momento original, continua a existir na contemporaneidade. Esse fenômeno denominado por Harvey (2004) de “acumulação por espoliação” aplica-se aos fenômenos desse início do século XXI de continuidade da expropriação da terra, como ocorre na China, da mercantilização do antigo direito comunitário à água e até das modernas patentes genéticas.

Em decorrência desse modo de organização social e da produção, está em curso um

profundo reordenamento territorial para fins de expansão econômica, pautado em um desenvolvimentismo que reforça a ideologia do consumo de bens e a tecnicificação dos mecanismos de gestão pública do ambiente, incluindo as águas. O discurso que se constitui e é constituinte da materialidade dessas relações sociais é de que a raiz do problema não está nas relações produtivas, portanto, sua natureza não é de caráter político, mas sim gerencial e de consciência individual.

A solução lógica e possível encontrada por especialistas em matéria de água e de finanças internacionais aponta para a conscientização da população, em que cada um agiria de modo “ecologicamente correto”, e dos governos para fazerem a gestão racional com base no que eles denominam “valor da água”. No entanto, esse conceito de “valor” utilizado refere-se mais do que o reconhecimento da essencialidade da água para manutenção da vida humana. A referência ao valor da água corresponderia ao seu valor econômico aferido nas trocas no mercado.

Para autores como Candessus (2005), a fixação de um preço correspondente em dinheiro para cada litro de água seria a única solução possível para frear o consumo crescente desse recurso escasso, junto às medidas pessoais. Seria necessário que os Estados adotassem leis reconhecendo o valor econômico de mercado da água, pois “a água deve pagar a água”. A partir dessa premissa sustenta-se a adoção de instrumentos de gestão empresarial pelos governos para estabelecer “incentivos econômicos capazes de desenvolver melhores comportamentos”. Ou seja, é a lógica de privatização e individualização da gestão que pode garantir a proteção.

Essa solução para o problema da escassez da água, ideologicamente propagada e de grande força discursiva, de fato se ampliou e expressa a materialidade das ações desenvolvimentistas típicas do modo de produção capitalista (ALTVATER, 2011). Ações que envolvem dois movimentos intrinsecamente

relacionados. O crescimento econômico, posto como sinônimo de melhoria de qualidade de vida; e a refuncionalização das instituições estatais de meio ambiente, que passam a subordinar a gestão de águas e de unidades de conservação aos ditames imediatistas de um licenciamento ambiental que precisa ocorrer no menor intervalo de tempo possível, como meio de não dificultar o avanço das forças produtivas e da acumulação de riquezas materiais. (HARVEY, 2011). E esse duplo movimento, não casualmente, é acompanhado de uma lógica de apropriação de espaços como comitês de bacia hidrográfica, conselhos de unidades de conservação e conselhos de meio ambiente para fins de legitimação do processo econômico desenvolvimentista, com redução da participação popular na esfera de decisão e sob um discurso de eficiência técnica-gerencial que despreza os conflitos ambientais e a construção pública da política.

Contudo, esse conceito de valor da água, associado exclusivamente à mercantilização, e a redução da gestão ambiental ao aspecto técnico que reifica a economia, não é um consenso na sociedade. Ao contrário, a adoção desse caminho encontra resistência no movimento crítico ambiental, em movimentos sociais classistas e nas lutas dos povos e comunidades tradicionais, que defendem a água como um direito relacionado à vida e a práticas culturais não redutíveis à monetarização. Nesse sentido, a água é um bem público e, como tal, possui um regime jurídico público garantidor do seu acesso a todos os cidadãos e seus usos múltiplos, que vão desde o mais primário, para saciar a sede, até o uso em práticas culturais religiosas. Em uma sociedade ambientalmente sustentável, é nosso pressuposto, o metabolismo entre sociedade e natureza não pode ser mediado pelo dinheiro, mas, sim, pelas necessidades humanas, materiais e simbólicas. (ALTVATER, 2006).

É nesse cenário conflituoso que neste artigo discorreremos sobre o direito à água, do

ponto de vista jurídico, e trazemos a educação ambiental na gestão pública das águas, prevista em normas da política das águas, enquanto meio estratégico para a politização da gestão pública, a participação popular e o controle social. Entendemos que ao fazer este percurso, estamos contribuindo com reflexões críticas e argumentos relevantes para um projeto societário alternativo ao projeto hegemônico em andamento no Brasil (LOUREIRO, 2012).

2 ÁGUA: UM BEM JUSFUNDAMENTAL

A classificação jurídica da água à luz da Constituição de 1988 deve considerar a interpretação histórica da evolução da propriedade. Os autores que apontam uma mudança de paradigma, da propriedade privada para a propriedade difusa ambiental, identificam acertadamente que a ruptura constitucional que expropriou a propriedade das águas justifica-se pelo interesse público ambiental envolvido.

O constituinte de 1988 atribuiu à propriedade da água, assim como o fez em relação à propriedade da terra, uma função social. A função social da água fundamenta-se, assim, na estreita vinculação do regime de propriedade da água a alguns dos direitos fundamentais inscritos na Constituição de 1988. Não seria sequer necessária a criação de uma terceira espécie de propriedade entre a pública e a privada. Para se garantir a tutela especial da água, basta a aplicação do disposto no art. 5º, XXIII. A propriedade da água também não é absoluta e, ao contrário, está extremamente restringida pela sua função social e ambiental.

Reconhecer a água como um bem ambiental jusfundamental é dar a abrangência constitucional devida aos art. 5º, XXIII, e ao art. 225 da Constituição de 1988. O interesse geral, manifesto pelo poder constituinte

originário na preservação do ambiente e da própria vida, legitimou a expropriação das águas particulares antes asseguradas pelo Código Civil e pelo Código de Águas. Nesse sentido, o princípio da proteção ambiental norteia todos os demais, pois considerar a água como um bem ambiental significa reconhecer que o direito à água está intrinsecamente relacionado com outros direitos fundamentais como os direitos à vida e a dignidade da pessoa humana:

A água faz parte do conteúdo mínimo de dignidade de alguém. Não se pode imaginar o ser humano vivendo sem água. E, sendo assim, o direito à água faz parte de um conteúdo mínimo do direito à dignidade humana, princípio importantíssimo de nosso sistema, escolhido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Não se pode falar em dignidade da pessoa humana se não está assegurada a utilização da água, quer para beber, quer para sua higiene pessoal. Água, portanto, com utilização regular, é necessária para que se chegue, minimamente, a um conceito de dignidade da pessoa humana (ARAÚJO, 2002, p. 31-32).

Sem água, não apenas a dignidade humana fica prejudicada, mas a própria vida torna-se inviável. Por isso, a água foi protegida pelo constituinte de 1988 por um regime jurídico especial que pressupõe a dominialidade pública da água, conforme explicitado pelo artigo 1º, I, da Lei 9.433/1997, e uma gestão igualmente pública desse recurso natural. Desse modo, após a promulgação da Constituição de 1988, qualquer interpretação sobre o regime dominial da água deve considerar que esta é um bem jusfundamental e, portanto, seu regime de propriedade deve ser compatível com os princípios ambientais da Carta Magna. Ressalta-se então que, como apontado por Zulmar Fachin:

O acesso à água potável deve ser considerado um direito fundamental não apenas pelo fato (relevante) de estar expresso nas Constituições, como ocorre na Bolívia e no Equador: na verdade, ele está expressamente previsto como direito fundamental desses países justamente porque é um direito fundamental (FACHIN, 2011, p. 77).

Embora de acentuado viés jusnaturalista, a observação de Fachin possui o mérito de destacar como o direito ao acesso à água está inevitavelmente ligado a questão política da legitimidade do próprio Estado. Não se pode supor que restrições ao acesso à água não corresponderiam a convulsões e conflitos sociais graves. O direito à água torna-se, portanto, vital para o enfrentamento de futuras situações de escassez hídrica.

É por esses motivos que a classificação das águas como bem jusfundamental se apresenta como mais adequada. No entanto, o conceito de bem difuso ambiental se não for bem definido põe em risco essa pretendida proteção do direito fundamental de terceira dimensão ao meio ambiente equilibrado. Por conseguinte, é vital o estabelecimento dos princípios e das regras jurídicas, ou seja, do regime jurídico da gestão pública ao qual serão submetidos os denominados bens difusos ambientais.

3 PRINCÍPIOS DA GESTÃO PÚBLICA DA ÁGUA

A gestão pública da água, estabelecida na Constituição de 1988, impõe um conjunto de regras e princípios para a administração dos recursos hídricos. Esse regime jurídico constitucional das águas significa que o direito adquirido à propriedade privada das águas, garantido pelo ordenamento jurídico anterior, sucumbiu diante dos outros direitos fundamentais reforçados em 1988 como o meio ambiente saudável, a dignidade da pessoa humana e à vida, pois sem água não há que se cogitar da dignidade da pessoa humana. A água é, portanto, um direito inalienável que nem o Estado pode privar sem se deslegitimar.

Afirmar a água como um bem jusfundamental significa, então, reconhecer que na solução dos conflitos ambientais, envolvendo a propriedade das águas, esses princípios

jamais poderão ser afastados. São esses princípios que compõem então o regime de gestão pública das águas estabelecido na lei 9.433/1997 e compatíveis com a função social da água prevista na Constituição de 1988: uso prioritário à água para consumo humano ou dessedentação dos animais; múltiplos usos da água; gestão cooperativa e democrática; reparação de danos às bacias hidrográficas; participação e controle social e difusão e acesso a informações relevantes.

O Sistema Nacional de Recursos Hídricos tem, assim, como um dos seus principais objetivos de gestão, garantir a multiplicidade dos usos da água. Portanto, interpretações ou práticas que excluam demandas sociais de utilização da água para privilegiar monopólios de usos ou usuários, contrariam a própria razão da existência do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nesse sentido, se manifestou enfaticamente Paulo Leme Machado:

Ao Poder Público está explicitamente proibida a outorga de direito de uso que somente possibilite um único uso das águas. Portanto, devem ser anulados, administrativa ou judicialmente, atos de outorga de direito de uso e Plano de Recursos Hídricos que ofendam essas normas. (MACHADO, 2002, p. 34)

Igualmente, o princípio do uso prioritário da água, quando verificada a indisponibilidade hídrica, pretende assegurar a prioridade da água para manutenção da vida conforme disposto no art. 1º, III, da Lei 9.433/1997. Desse modo, nenhum dos outros usos da água, como o aproveitamento de potenciais hidrelétricos, a irrigação e as atividades industriais, podem colocar em risco o uso prioritário para saciar a sede dos seres humanos e animais.

A participação dos usuários na gestão da água é outro princípio fundamental da gestão dos recursos hídricos. As decisões que envolvam a utilização e distribuição da água devem ser acompanhadas também do protagonismo da população no processo. O princípio da democracia participativa que

deve permear a Política Nacional de Recursos Hídricos apresenta-se, por exemplo, na previsão da representação das organizações civis de recursos hídricos nos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos³.

Além dessa inclusão dos usuários nos Conselhos de Recursos Hídricos e nos comitês de bacias, essa participação é almejada também por intermédio de outros instrumentos como a Conferência Nacional de Águas e na exigência de audiências públicas na elaboração dos planos de recursos hídricos⁴.

Princípio corolário ao da participação é o da informação. No âmbito do Direito Ambiental não é diferente. Sem informação, não há participação verdadeira, mas apenas um simulacro de democracia. O acesso à informação é percebido, junto com a participação, como um dos mais eficazes meios para controle do meio ambiente equilibrado e saudável.

Desse modo, o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos, um dos principais instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos, prevê que o “acesso aos dados e informações é garantido a toda a sociedade” conforme dispõe expressamente o artigo 26, III, da Lei 9.433/1997. Igualmente, a Lei 9.984/2000 estabelece a obrigatoriedade da publicidade dos pedidos de outorga do direito de uso dos recursos hídricos para que a população de determinada bacia hidrográfica tenha ciência das reservas hídricas dessa comunidade. Seja pelo mandamento constitucional, pelos preceitos legais ou pelos princípios da gestão hídrica, o cidadão tem, portanto, o direito de solicitar as informações

³ As organizações civis de recursos hídricos estão elencadas no artigo 47 da Lei 9.433 de 1997

⁴ Para citarmos uma hipótese, o Art. 7º, V, da Resolução 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos determinou que cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas submeter, obrigatoriamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica à audiência pública

necessárias para sua participação efetiva na gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Por fim, vale destacar o ainda incompreendido princípio do valor econômico da água. A compreensão do significado desse princípio é fundamental para o funcionamento da gestão pública da água. Essa noção de valor econômico foi difundida principalmente pela Declaração de Dublin que, em seu Princípio 4º, afirmou que a água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como bem econômico para que sua gestão garanta a eficiência e equidade no seu uso e promova a conservação e proteção da água.

Diversos autores amparados nessa noção, concluíram então que o princípio do valor econômico significava o fim da livre utilização da água e a substituição da gratuidade da água por outro regime de gestão como demonstra o comentário de Maria Luiza Granziera sobre a Declaração de Dublin: “o conceito a água é grátis está profundamente enraizado na cultura de alguns países” (GRANZIERA, 1993, p. 32). Desse modo, a adoção do princípio do valor econômico da água corresponderia ao pagamento compulsório pelo seu consumo.

Não obstante a opinião da maioria dos autores que abordam o tema, há alguns equívocos nessa interpretação do referido princípio. No ordenamento jurídico brasileiro, gratuidade ou pagamento não se confundem de forma alguma com o princípio do valor econômico e do usuário pagador.

Ao contrário, a Constituição de 1988 extinguiu o direito de propriedade da água ao reconhecê-la como um bem ambiental fundamental e inalienável que será administrado pelo Poder Público. Conclui-se, então, que na norma fundamental, mais do que gratuito, a água é um bem inalienável, assim como o sangue e os órgãos humanos. Portanto, a água não pode ser objeto de contratos privados como os de compra e venda.

Essa proteção da água como bem ambiental fundamental pelo poder constituinte originário não ficou restrita à Carta de 1988. O constituinte derivado ao aprovar a Política Nacional de Recursos Hídricos, na Lei 9.433/1997, corroborou esse regime jurídico para a água quando explicitou no artigo 18 que “a outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso”.

A jurisprudência caminha no mesmo sentido. O STF negando a incidência do ICMS sobre os serviços de distribuição de água de Petrópolis afirmou, em acórdão, que “não há, portanto, uma operação relativa à circulação de água, como se esta fosse uma mercadoria; o que de fato ocorre é o fornecimento de água, bem natural fora do comércio, insuscetível de circulação econômica”⁵.

Ao definir a água como um recurso natural, limitado e dotado de valor econômico, o legislador não considerou, portanto, a água uma mercadoria como outra qualquer, mas, ao contrário, procurou proteger esse bem da exploração predatória, inclusive estabelecendo a natureza comunitária da titularidade dos recursos hídricos e a sua inalienabilidade. O princípio do valor econômico da água corresponde então ao princípio ambiental do usuário-pagador que não permite que a exploração privada dos recursos naturais gere lucros a poucos empreendedores e cause prejuízos à coletividade.

Valor econômico da água é o valor necessário para prevenir ou reparar possíveis danos às bacias hidrográficas e financiar a gestão do sistema que objetiva garantir a disponibilidade hídrica para as atuais e futuras gerações. Esse princípio não se confunde, por conseguinte, com a exigência da obtenção de lucro com a distribuição ou captação de água que somente pode ocorrer se observados os princípios da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

⁵ ADI 2.224-5/DF

Entendeu o legislador brasileiro, acertadamente, em meu ponto de vista, que a natureza comunitária da titularidade dos recursos hídricos impede que os mesmos sejam utilizados como instrumentos para produzir riqueza apenas para um indivíduo ou grupo de indivíduos, sem que se estabeleça um mecanismo de compensação para a coletividade (ANTUNES, 2009, p. 750).

Esses são alguns dos principais princípios que norteiam a gestão pública da água estabelecida na Constituição de 1988. Desse modo, os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos como os conselhos, os comitês e as agências de águas devem observar tais diretrizes da gestão pública dos recursos hídricos. Do mesmo modo, os instrumentos de gestão dos recursos hídricos, previstos no sistema pela Lei 9.433/1997, como o enquadramento dos corpos de água em classes, os planos de gestão, as outorgas e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos devem ser interpretados e aplicados em conformidade com tais princípios públicos.

4 EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA GESTÃO PÚBLICA DAS ÁGUAS

O sistema de gestão pública das águas surge então no Brasil como reivindicação dos movimentos sociais e dos cidadãos diante da necessidade de preservação ambiental e regulamentação dos diversos usos das águas. A estatização das águas particulares, com a perda sem indenização, justificou-se pela função essencial da água para manutenção da vida.

O constituinte restringiu o direito privado à propriedade, com a expropriação estabelecida no art. 26, I, da Constituição Federal de 1988, com fundamento na função social da água. Essa função social da água deveria, assim, ser garantida por meio de uma gestão pública pautada nos princípios do acesso à água para todos e na participação e controle social na administração dos recursos hídricos. Desse modo, o Sistema

Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, criado quase uma década depois pela Lei 9.433/1997, instituiu instrumentos de gestão da água e os órgãos e entidades integrantes desse sistema de gerenciamento público pautado em tais princípios.

Em 1999, o legislador federal pretendeu estimular também a educação ambiental com o objetivo de desenvolver uma compreensão integrada do ambiente, em seus diversos aspectos, como forma de garantir a sustentabilidade dos recursos naturais. Nesse sentido, a Lei 9.795/1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, ressaltou a relevância da educação como instrumento da atuação cidadã e da gestão ambiental para construção, individual e coletiva, de “valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”⁶.

Igualmente, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos editou a Resolução 17/2001 que obriga aos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas a contemplar ações de educação ambiental consonantes com a PNEA. Portanto, para serem válidos, esses Planos de Bacias Hidrográficas necessariamente deverão prever ações de educação ambiental que serão financiados com os recursos obtidos com a cobrança pela outorga do direito de uso dos recursos hídricos.

O mesmo Conselho editou, posteriormente, a Resolução 98/2009 que estabelece também os princípios e os fundamentos para a educação ambiental no âmbito das bacias hidrográficas, que são as unidades territoriais nas quais se baseia o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

Art. 3º - Constituem-se como orientadores dos programas de educação ambiental, desenvolvimento de capacidades, mobilização social e de disseminação da informação para a GIRH, os princípios e fundamentos contidos na Política

⁶ Art. 1º da Lei 9.795/1999

Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795, de 1999), na Política Nacional de Recursos Hídricos e os complementares definidos por essa resolução, quais sejam:

I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo (Lei 9.795 de 1999, artigo 4º, inciso I);

II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade (Lei 9.795, de 1999, artigo 4º, inciso II);

III - o pluralismo de idéias, de concepções pedagógicas e o diálogo de saberes, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade (Lei 9.795, 1999, artigo 4º, inciso III);

IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais (Lei 9.795, 1999, artigo 4º, inciso IV);

V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo (Lei 9.795, de 1999, artigo 4º, inciso V);

VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo (Lei 9.795, de 1999, artigo 4º, inciso VI);

VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais (Lei 9.795, de 1999, artigo 4º, inciso VII);

VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural (Lei 9.795, de 1999, artigo 4º, inciso VIII);

IX - a promoção de uma educação crítica, participativa e emancipatória;

X - a água como um bem de domínio público, recurso natural limitado, dotado de valor econômico (Lei 9.433, de 1997, artigo 1º, incisos I e II);

XI - a bacia hidrográfica (Lei 9.433, de 1997, artigo 1º, inciso V) e a região hidrográfica (Resolução CNRH n.º 32, de 15 de outubro de 2003), que compreende uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, como unidades de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos;

XII - a gestão dos recursos hídricos descentralizada e com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (Lei 9.433, de 1997, artigo 1º, inciso VI);

XIII - a proteção, a conservação e o uso sustentável da água como base da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente;

XIV - a valorização do papel da mulher e do homem, respeitando a equidade de gênero, no planejamento, nos processos decisórios e na gestão dos recursos hídricos;

XV - a transversalidade e a sinergia das ações em educação ambiental, desenvolvimento de capacidades, mobilização social e comunicação em GIRH; e

XVI - a transparência e a acessibilidade na comunicação de informações em recursos hídricos (Lei 10.650, de 16 de abril de 2003).

Contudo, a sustentabilidade da gestão da água depende da efetividade social dos preceitos legais indicados pela resolução do Conselho. Para isso, faz-se necessária uma maior definição dos fundamentos orientadores desses programas de educação ambiental que serão implantados na gestão das bacias hidrográficas. A gestão pública das águas depende da educação para controle social e participação, principalmente dos grupos sociais expropriados de seus meios de vida e em condições de vulnerabilidade e povos tradicionais (LOUREIRO, 2009), no sistema de administração dos recursos hídricos.

Desse modo, o enfoque humanista e histórico, ratificado no inciso I do art. 3º da citada resolução, deve ser compreendido como a superação metodológica das análises fragmentadas do ambiente com a adoção de um método científico que leve em conta a totalidade das relações econômico-ambientais. Para efetivação desse objetivo pedagógico é fundamental a adoção metodológica do princípio da totalidade, enquanto compreensão das múltiplas relações e determinações de um fato, fenômeno ou realidade, estabelecendo uma unidade complexa e contraditória (LUKÁCS, 2003).

Essa perspectiva vem ao encontro do princípio adotado pela Política Nacional de Educação Ambiental e pela Resolução 98/2009 que recomenda a concepção do ambiente em sua totalidade. A adoção desse método propicia práticas pedagógicas que realmente auxiliem no reconhecimento dos principais problemas da questão ambiental

e superem certo senso comum ambiental que é largamente difundido pelos meios de comunicação de massa.

Esse senso comum parte do pressuposto de que a questão ambiental pode ser compreendida apartada das demais relações econômicas e culturais da sociedade. Assim, cada indivíduo se relacionaria com o ambiente do mesmo modo. Por conseguinte, a preservação ambiental dependeria da adoção de medidas idênticas de racionamento tanto nos processos industriais ou agrícolas quanto no consumo doméstico. Com isso, por exemplo, os usos da água para construir um automóvel, irrigar a lavoura ou lavar a louça em casa se equivaleriam. Nessa perspectiva, a adoção da consciência ecológica, comum a todos os indivíduos, seria a salvação para iminente destruição do planeta.

Esse senso comum ambiental, dissociado da análise crítica e do enfoque da totalidade, difundido por projetos de educação ambiental e meios de comunicação de massa, corresponde a uma falsa solução que acaba por individualizar problemas cuja determinação está nas relações sociais. Para efeito de ilustração, podemos citar a construção de um único automóvel que consome 400 mil litros de água, o que equivale a cerca de 3.334 banhos de ducha pouco econômicos⁷. No entanto, enquanto há uma propaganda permanente a favor da economia de água no banho, não se observa crítica ao aumento da produção de automóveis, o que demonstra que a real solução para a distribuição e consumo dos recursos naturais não é alcançada por meio do senso comum ambiental (ACSELRAD, 2009).

A educação ambiental fundada em princípio crítico e na categoria totalidade não

⁷ “Durante 15 minutos uma torneira meio aberta consome aproximadamente mais de 200 litros

Se a torneira estiver fechada enquanto se ensaboa, diminuindo o tempo de ducha aberta para cinco minutos, o consumo cai para 81 litros”. Disponível em: <<http://www.cedae.com.br/raiz/003004.asp>>. Acesso em: 22 out. 2011

pode, portanto, apenas recomendar práticas genéricas para evitar os desperdícios como se os usos das águas em determinada bacia fossem idênticos. As demandas de uso das águas nas bacias devem ser assim identificadas, discutidas e debatidas pelos usuários como forma de compreensão das reais causas dos possíveis problemas hídricos da região.

Igualar os múltiplos usos da água, sejam estes industriais, energéticos, domésticos ou agrícolas, recomendando-se apenas a sensibilização e a conscientização ecológica, não contribui para a sustentabilidade dos recursos hídricos. A questão ambiental, abordada como senso comum, é conseqüentemente incapaz de contribuir para a solução dos graves problemas ambientais contemporâneos, pois a “expansão da sensibilidade ecológica pode conduzir, se não for pautada em análises históricas, estruturais e críticas, a um ilusório consenso ecológico, ou seja, ao espírito de bem comum e de salvação de que todos estão pretensamente imbuídos” (LOUREIRO, 2006, p. 12).

Na maioria das bacias hidrográficas, não é o uso doméstico da água aquele responsável pelo maior consumo. Ao contrário, apenas cerca de 2% é consumido em uso doméstico enquanto 91% desses recursos hídricos são destinados às atividades agrícolas e industriais. As enormes campanhas de conscientização contra o desperdício doméstico (que indiscutivelmente deve ser combatida e eliminada) acabam por encobrir as principais razões do perigo real da escassez. Seriam mais eficazes medidas no sentido de evitar o modo intensivo de produção agrícola, aplicado pelas modernas agroindústrias, que registra índice de desperdício na irrigação de cerca de 40% (PETRELLA, 2004, p. 54).

Desse modo, a educação ambiental, que se pretenda crítica, não pode ignorar as relações sociais, culturais e econômicas existentes em determinada bacia hidrográfica. Para citarmos outro exemplo, não se pode desconhecer o

impacto sobre uma bacia hidrográfica de atividades como a da empresa Bahia Mineração LTDA (BAMIN) que precisa desviar do Rio São Francisco uma quantidade quatro vezes maior do que a disponível para consumo humano em cidades da região, como Caetité e Pindaí, que sofrem com a escassez. O volume outorgado a ser retirado pela BAMIN em um dia (86.112 m³) seria o suficiente para abastecer uma cidade com 717.600 (setecentos e dezessete mil e seiscentos) habitantes.⁸

A educação ambiental, comprometida com uma gestão sustentável das águas, não pode estar alheia aos impactos de determinadas atividades econômicas no equilíbrio da comunidade local. Uma metodologia adotada por um programa de educação ambiental deve considerar tais relações produtivas. A compreensão da totalidade dos fenômenos sociais, como incentivada pela Política Nacional de Educação Ambiental, é então imprescindível para superar o senso comum, revelar as reais causas da degradação ambiental e contribuir para modificação do atual modo de produção que é incapaz de garantir a sustentabilidade da humanidade.

Outro fundamento da educação ambiental, destacado pela Resolução 98 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, é a participação popular como forma de controle social dos recursos hídricos. O inciso IX, do art. 3º da referida resolução, estabelece a promoção de uma educação crítica, participativa e emancipatória como base para educação ambiental no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Determina ainda expressamente, nos incisos XII e XIV, que a gestão dos recursos hídricos seja descentralizada com a participação das comunidades e com a valorização do papel da

mulher e do homem, respeitando a equidade de gênero, no planejamento, nos processos decisórios e na gestão dos recursos hídricos.

Essa diretriz também é fundamental para o êxito da política educacional ambiental nas bacias hidrográficas, pois pressupõe o reconhecimento da diversidade cultural e da pluralidade de sujeitos envolvidos na gestão das águas como determina também o inciso VIII do art. 3º da Resolução 98/2009. Para ser efetivado, o direito ao ambiente equilibrado e saudável necessita da participação da sociedade civil na elaboração das políticas ambientais e na gestão dos recursos naturais.

A Lei 9.433/1997, em seu artigo 1º, VI, elege também como um dos principais princípios da política nacional dos recursos hídricos a participação dos usuários e da comunidade na gestão das águas. No entanto, continua recorrente o desrespeito aos interesses legítimos dos diversos usuários que acaba por encobrir os conflitos resultantes dos interesses antagônicos em relação à utilização dos recursos hídricos. Em uma sociedade complexa e contraditória, o conflito é parte integrante da compreensão da realidade social. Uma ideia de interesse comum a todos, que ignore a noção de conflito, torna-se ideologia para ocultar a exploração dos recursos naturais por uma minoria privilegiada:

E mais, cumpre ter presente que a humanidade, enquanto conceito, não constitui unidade homogênea e que as condições decorrentes da atuação humana no ambiente são definidas em função de cada modo de vida social, em interação com as condições ecológicas de sustentação. A visão que o marco teórico crítico tem da humanidade é que esta é a unidade dialética com a natureza. Somos, portanto, “humanamente naturais” e “naturalmente humanos” (LOUREIRO, 2006, p. 48).

Nesse sentido, a natureza é impactada pela contradição de interesses entre os seres humanos que se objetivam em suas individualidades por mediações que os constituem em grupos e classes. A dimensão do conflito ambiental torna-se essencial para compreensão

⁸ Agência Nacional de Águas concedeu em 2008 a outorga preventiva de uso de recursos hídricos (outorga preventiva ANA 520-2007). Dados retirados do sítio da Comissão Pastoral da Terra (http://www.cptba.org.br/joomla15/images/stories/noticias2009/disputa-agua-caetite_2.jpg). Disponível em: 12/03/2011)

dos problemas ambientais contemporâneos e, conseqüentemente, imprescindível para sua solução. As ciências ambientais, que ignoram a diversidade e o conflito de interesses sociais nas relações ambientais, acabam por eliminar também a importância desses sujeitos históricos:

Tais insuficiências somente podem ser explicados pela existência de uma espécie de ponto cego no instrumental teórico-conceitual que, por assim dizer, ambientaliza, ou melhor, naturaliza as populações, representando-as, ipso facto, como incapazes de se constituírem em sujeitos aptos a se conceberem enquanto portadores de direitos e interesses, e, em conseqüência, a se constituírem em atores em condições de operar autonomamente na transformação do ambiente (...) Naturalizadas, reificadas, destituídas de subjetividade e, conseqüentemente, impossibilitadas de se constituírem em sujeitos, as populações não podem ser pensadas como agentes sociais coletivos, reivindicantes, politicamente operantes. O silêncio sobre os movimentos existentes e a impossibilidade de prever o surgimento de organizações de resistência expressam, assim, o próprio limite de uma antropologia e de uma sociologia práticas, amesquinçadas porque reduzidas à categoria de ciências aplicadas à consultoria ambiental (VAINER, 2004, p. 2).

Tais ressalvas são pertinentes para a pedagogia cujo objetivo seja responsabilizar os indivíduos pelos riscos ambientais, conseqüentemente individualizando as soluções. A crença na possibilidade da evolução da consciência ecológica resolver a crise ambiental corresponde a idealismo incompatível com a urgência e gravidade que o enfrentamento da questão ambiental exige. Somente a participação dos sujeitos históricos pode superar as condições que hoje ameaçam a sustentabilidade do planeta.

Nesse sentido, a Resolução 98/2009 pode se transformar em avanço caso possibilite aos sujeitos, mais atingidos pelos impactos ambientais, compreenderem a dinâmica social na qual estão envolvidos. A mobilização e participação social devem, portanto, ser consideradas elementos do processo educativo nas bacias hidrográficas conforme as

diretrizes da citada resolução determinam:

Art. 5º São diretrizes para a mobilização social em GIRH:

I - o respeito à autonomia, identidade e diversidade cultural dos atores sociais;

II - a compreensão da mobilização social como processo educativo;

III - o fomento à participação da sociedade civil, inclusive de povos e comunidades indígenas e tradicionais, nas atividades realizadas no âmbito do Singreh;

IV - a ênfase à referência da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão; e

V - a busca de representatividade e legitimidade nos processos de mobilização.

Essas diretrizes previstas para a educação ambiental para gestão das águas, apresentados na resolução, visam assegurar a democratização das informações ambientais para fortalecer uma consciência crítica e incentivar a participação e a solidariedade na preservação do equilíbrio hídrico.

Contudo, a desigualdade de acesso à informação entre os sujeitos sociais constitui outro reconhecido obstáculo para a plena participação das comunidades na gestão das águas. Nos processos de implantação de hidrelétricas, por exemplo, verifica-se constantemente esse problema. Na UHE Cachoeira da Providência e UHE Jurumirim, na Zona da Mata de Minas Gerais, apesar da previsão de audiências públicas, não houve a antecedência necessária para se obter informação, realizar a discussão coletiva e se convocar população, conforme evidencia a declaração do presidente da Associação de Moradores atingidos pela Barragem de Cachoeira da Providência:

Se é que tem que construir uma barragem desta, a companhia tem que fazer uma reunião com todo o mundo, sentar e dar prazo para as pessoas consultar alguém. Eles não fazem isso. Não tem como acreditar nesse processo. Tanto agride a natureza como o ser humano. Entrevista do presidente da Associação de Moradores de Cachoeira da Providência (REZENDE, 2007, p. 165).

A superação desse problema também deve ser objetivo dos programas de educação ambiental desenvolvidos no âmbito das bacias. Nesse sentido, o art. 6º da Resolução 98/2009 do CNRH definiu as seguintes diretrizes específicas para acesso às informações e comunicação pelos programas de educação ambiental:

Art. 6º São diretrizes para a comunicação em GIRH:

I - o compromisso educativo da comunicação;

II - a socialização de informações atualizadas e que contemplem os princípios da GIRH;

III - a utilização de linguagem clara, apropriada e acessível a todos;

IV - a utilização diversificada de tecnologias e mídias de comunicação que respeitem a diversidade de condições de acesso dos atores sociais;

V - o compromisso ético com a disponibilização da informação de forma acessível a todos, garantindo a transparência nos processos de tomada de decisão;

VI - a promoção da educomunicação, por meio do acesso democrático dos cidadãos à produção e difusão da informação; e

VII - a comunicação em redes sociais, fortalecendo o intercâmbio de experiências, informações, conhecimentos e saberes em GIRH.

Como consequência, os instrumentos públicos de gestão das águas como planos de recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água, outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que atualmente são bastante ignorados, podem ganhar utilidade pública se devidamente utilizados pelos gestores das águas e apropriados por grupos sociais mobilizados e organizados para o debate sobre sua gestão.

A participação prioritária de movimentos sociais, grupos populares e povos tradicionais, como pilar indispensável à gestão das águas, é então um dos objetivos primordiais da educação ambiental. Para isso, a linguagem utilizada nos espaços públicos não pode ser hermética para as comunidades locais e nem pautada em uma hierarquia entre saberes científicos

e saberes populares e tradicionais. Ao contrário, esta deve ser diversificada e acessível para facilitar a mobilização social como parte do processo educativo. Desse modo, a comunicação social deve estimular os agentes sociais para a atuação crítica e continuada, visando o fortalecimento da cidadania ambiental, da acessibilidade e socialização de informações para uma gestão democrática da água.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo evidenciamos a dimensão histórica e estrutural do processo expansivo de exploração dos recursos naturais, particularmente das águas. Com isso, buscamos “desnaturalizar” o modo como estas estão sendo apropriadas e acessadas sob o modo de produção capitalista, reproduzindo relações assimétricas que colocam grupos sociais tradicionais e expropriados em condições de vulnerabilidade ambiental e em situação social de risco e precariedade. Nesse contexto, o direito à água além de ser uma pré-condição para a manutenção da vida, é uma exigência política e um princípio ético para o ambientalismo crítico e os movimentos anti-sistêmicos, existindo fundamentos legais para tal defesa no ordenamento jurídico e político-institucional brasileiro.

A educação ambiental inscrita na gestão pública das águas, tal como prevista em resoluções do CNRH, na Política Nacional de Recursos Hídricos e na Política Nacional de Educação Ambiental, se define no sentido de afirmação do direito à água e seus usos múltiplos. E, se materializada por sujeitos históricos, pode desempenhar relevante função no processo de democratização das políticas de águas e seus instrumentos, e na construção de espaços públicos aí instaurados que contribuam na reversão das injustiças ambientais.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. A função social da água. In ARAUJO, Luiz Alberto David (coord.) **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Bauru: ITE, 2002.
- ANA. **Normas de cobrança pelo uso de recursos hídricos**. 2 ed. Brasília: ANA; SAG, 2010.
- ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALTVATER, Elmar. **O fim do capitalismo como o conhecemos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- _____. Existe um marxismo ecológico? In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Conjunto de normas legais: recursos hídricos**. 6 ed. Brasília: MMA, 2008.
- CANDESSUS, Michel (Org.). Tradução Maria Ângela Villela). **Água: oito milhões de mortos por ano: um escândalo mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- FACHIN, Zulmar e SILVA, Deise Marcelino. **Acesso à água potável, direito fundamental de sexta dimensão**. Campinas: Millennium, 2011.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas e meio ambiente**, São Paulo: Ícone, 1993.
- HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
- LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Sustentabilidade e educação: um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez, 2012.
- _____. (Org.) **Educação ambiental no contexto de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais: a perspectiva do licenciamento**. Salvador: Instituto do Meio Ambiente, 2009.
- _____. **Movimento Ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Quartet, 2006.
- LUKÁCS, György. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- PETRELLA, Ricardo. **O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- TUNDISI, José Galizia. **Águas no século XXI: enfrentando a escassez**. 2 ed. São Paulo: Rima, 2005.
- VAINER, C. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça Ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.