

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DE BENS AMBIENTAIS DE USO COMUM: GESTÃO DAS ÁGUAS

João Hélio Ferreira Pes¹; Lisy Dias Viana²

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar a incidência da participação democrática na gestão de bens ambientais de uso comum, especialmente das águas, para verificar a função do direito, por meio de normas jurídicas, na implementação da democracia participativa. A metodologia utilizada é a fenomenológica com a finalidade de observar o fenômeno da democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum e de verificar as normas existentes e sua efetividade sobre a incidência da participação democrática na gestão das águas a partir das experiências de gerenciamento implementadas nos comitês de bacias hidrográficas. Os resultados obtidos a partir de questionário respondido por integrantes dos comitês de gerenciamento dos rios Vacacai e Vacacaí Mirim e do rio Santa Maria é de que a experiência de gestão democrática e participativa de um bem ambiental comum pode ser replicada para gerir outros bens ambientais de uso comum.

Palavras-chave: Bacia Hidrográfica; Lei das águas; Participação cidadã; Recursos hídricos.

Eixo Temático: Direitos, Políticas Públicas e Diversidade.

1. INTRODUÇÃO

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97, explicita princípios e regras que sinalizam a presença do fenômeno da democracia participativa na gestão desse bem ambiental de uso comum que é a água.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, com fundamentação legal nos artigos 37 a 40 da Lei nº 9.433/97, funcionam como se fossem os parlamentos das correspondentes bacias, onde devem ser tomadas as principais decisões políticas sobre a gestão e uso das águas. Destacam-se entre as competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica as relacionadas com a gestão das águas. Nesse sentido, o

¹ Autor, Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil; joaohelio@ufn.edu.br.

² Coautora, Curso de Direito da Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil; lisyediasv@gmail.com.

artigo 38 da Lei nº 9.433/97 dispõe que cabe ao Comitê de bacia propor e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos, no âmbito de sua área de atuação. É preciso destacar, também, que em cada comitê é possível a criação e instalação de Agência de Água com a atribuição de efetuar a cobrança pelo uso de recursos hídricos e propor o plano de aplicação dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança.

Este trabalho tem como objetivo analisar a incidência da participação democrática na gestão de bens ambientais de uso comum, especialmente das águas, para verificar a função do direito, por meio de normas jurídicas, na implementação da democracia participativa e na efetivação da sustentabilidade ambiental.

Justifica-se a importância desse trabalho sobre a democracia participativa diante do enfraquecimento do espaço público da política e da hipótese de que é tímida a participação cidadã na gestão de bens ambientais de uso comum.

A pesquisa foi realizada sob o enfoque fenomenológico com a finalidade de analisar o fenômeno da democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum e de verificar as normas existentes e sua efetividade sobre a incidência da participação democrática na gestão das águas a partir das experiências de gerenciamento implementadas nos comitês de bacias hidrográficas. Pretende-se analisar o papel das regras jurídicas na efetiva participação na gestão sustentável dos bens ambientais de uso comum e, ainda, a possibilidade de aplicar a experiência da gestão democrática e participativa das águas a outros bens ambientais de uso comum.

Este artigo decorre do resultado parcial do Projeto de Pesquisa denominado “A democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum” e do Projeto de Pesquisa Probic/UFN 2021/2022, denominado “A democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum: gestão das águas e sustentabilidade ambiental”. Este trabalho está alinhado com a pesquisa realizada no Grupo de Pesquisa Institucional, registrado junto ao CNPq, denominado: “Teoria Jurídica no novo milênio, na linha de Pesquisa Direito Constitucional, gestão de pessoas e processos”.

2. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada sob o enfoque fenomenológico com a finalidade de mostrar ou esclarecer o fenômeno da democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum, especialmente na gestão das águas para verificar a função das normas jurídicas na implementação da democracia participativa e na efetivação da sustentabilidade ambiental.

Quanto ao método fenomenológico, Antonio Carlos Gil (2008, p. 14) ressalta que: “o intento da fenomenologia é, pois, o de proporcionar uma descrição direta da experiência tal como ela é, sem nenhuma consideração acerca de sua gênese psicológica e das explicações causais que os especialistas podem dar”. Portanto, as técnicas de pesquisa utilizadas são as qualitativas e quantitativas e no tocante ao delineamento da pesquisa, foi necessário coletar os dados a partir das chamadas fontes de “papel”, por meio de pesquisa bibliográfica e documental e, também, a coleta de dados que foram obtidos por meio de questionário respondido por 17 pessoas, 28,3% dos integrantes dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim, Rio Pardo e Rio Santa Maria.

Quanto aos métodos que indicam os meios técnicos da investigação foram utilizados dois métodos. O método monográfico e o procedimento observacional. O método monográfico justifica-se por se tratar de estudo de um caso em profundidade que poderá ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes de gestão de bens de uso comum. Foi, ainda, por meio da observação e da análise documental verificado dados sobre a gestão dos bens de uso comum, especificamente sobre a gestão das águas, em livros, artigos científicos, legislação, regulamentos, atas e demais decisões dos Comitês de Gestão de Bacia Hidrográfica, especialmente, dos Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim, Rio Pardo e Rio Santa Maria.

Como técnica para a obtenção dos dados para a investigação, foi necessário realizar questionário e entrevistas focalizadas com pessoas que participam da gestão de bens ambientais comuns objeto da presente pesquisa, especialmente os integrantes dos Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos rios

Vacacaí e Vacacaí-Mirim, Rio Pardo e Rio Santa Maria, no sentido de verificar se há participação democrática na gestão desses bens ambientais comuns; se essa participação atende interesses específicos ou interesses indeterminados; se há satisfação pessoal em participar da gestão desses bens; se há percepção de consecução da função socioambiental e, ainda, se há o reconhecimento social pela participação na gestão de bens de uso comum, sendo que as perguntas aos entrevistados foram aquelas já aprovadas pelo CONEP no processo CAAE 13541819.4.0000.5306.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A conceituação da água como ‘bem ambiental de uso comum’ legitima o uso da água como bem que não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica (MACHADO, 2001, p. 413). Portanto, “*bem* que dever ser protegido pelo direito para assegurar os interesses e carências das atuais e futuras gerações” (PES, 2019, p. 15). Posicionamento que expressa consonância com as ideias defendidas por Ricardo Petrella (2002) de que a água é um bem comum global e não uma mercadoria e, ainda, que ao Estado cabe apenas protegê-la numa concepção vinculada à doutrina do *Comum*, defendida por Pierre Dardot e Christian Laval (2017, p. 101 – 103).

José Afonso da Silva (2019) entende que os bens ambientais não são nem bens públicos e nem bens privados, utilizando o termo bens de interesse público, admitindo, ainda, a natureza transindividual de tais bens. No mesmo sentido é a posição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2022) que tem o entendimento de que qualquer bem ambiental deve ser tratado como um bem difuso, cuja titularidade é transindividual e que não se enquadra mais na dicotomia estabelecida pelo Código Civil entre bens públicos e privados.

Na opinião da francesa Véronique Inserguet-Brisset (1994, p. 249) a propriedade pública sobre os bens ambientais deve ser repensada, vez que os bens ambientais não podem ter um controle exclusivo, seja ele público ou privado, pois o verdadeiro titular do patrimônio ambiental é a própria comunidade, assim, é necessário organizar o uso comum antes que o bem se esgote.

Por tudo isso, é de significativa relevância que a gestão desse bem ambiental seja efetuada de forma participativa, democraticamente gerido para atender os interesses de todos (BOBBIO, 1984). É nesse sentido, que se reveste de importância a análise da incidência da democracia participativa na gestão das águas efetuada pelos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes das comunidades envolvidas, como usuários das águas e entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia e de representantes dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que a representação dos órgãos da administração pública está limitada a 50% dos membros.

Portanto, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97 explicita princípios e regras que sinalizam a presença do fenômeno da democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum. Dessa forma, a investigação sobre a incidência da participação cidadã na gestão das águas foi efetuada por meio de entrevistas e de questionário com doze perguntas de múltipla escolha que sinalizavam elementos significativos na participação dos integrantes no processo de gestão democrática dos recursos hídricos.

Assim, parte-se da hipótese de que a experiência da participação democrática na gestão implementada nos comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica é possível utilizar na gestão de outros bens ambientais de uso comum, como patrimônio histórico e cultural, praças e parques e, ainda, outros bens comuns. Nesse sentido, foi relevante analisar a função do direito, por meio de normas jurídicas, na implementação da democracia participativa e na efetivação da sustentabilidade ambiental. De forma específica, pretendeu-se observar o impacto da gestão participativa na qualidade da tutela ambiental das águas, precisamente no âmbito de atuação dos Comitês de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim, Rio Pardo e Santa Maria. Além disso, algumas perguntas envolveram o contexto pandêmico da Covid-19 para verificar se que as respostas às questões referente à participação nas reuniões foram ou não afetadas por esse evento.

Os resultados do questionário sobre a democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum, gestão das águas, efetuada com base da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9.433/97, está condensado nos gráficos abaixo. O questionário foi respondido por 17 integrantes entre os 37 membros do Comitês de gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim e 23 membros do rio Santa Maria. Portanto, 28,3% dos integrantes dos dois Comitês de Bacia Hidrográfica abrangidos pela pesquisa responderam ao questionário que tem os seguintes resultados para cada uma das doze perguntas:

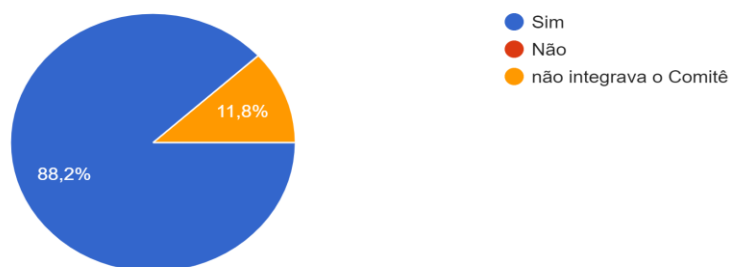
1 - Que setor/órgão você representa no comitê de gerenciamento da Bacia?

17 respostas



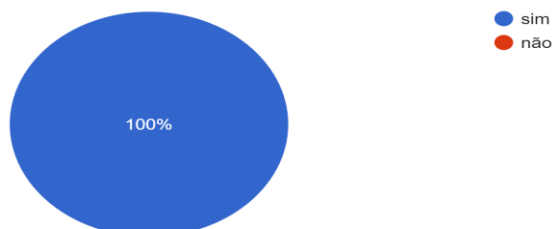
2 - Antes da pandemia frequentava as reuniões do Comitê com regularidade?

17 respostas



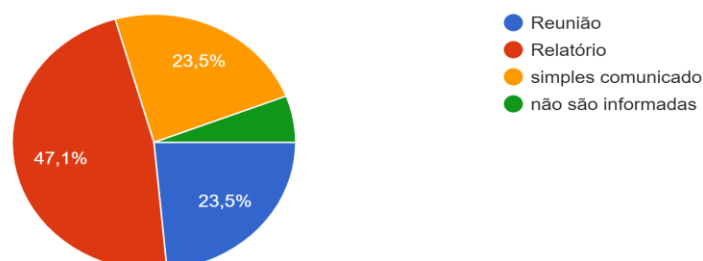
3 - Participa (durante a pandemia) das reuniões do Comitê com regularidade?

16 respostas



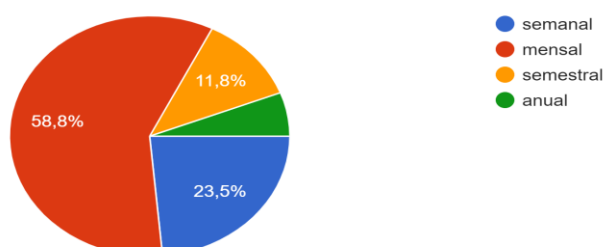
4 - As decisões tomadas nas reuniões do Comitê são informadas de que forma ao órgão da administração pública ou ao setor/entidade/associação que você representa?

17 respostas



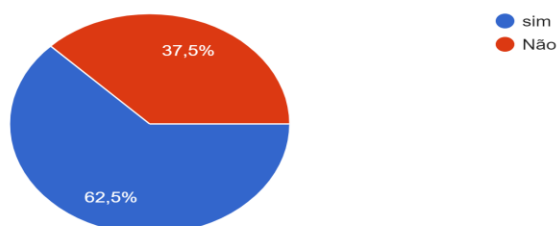
5 - As reuniões do órgão da administração pública ou do setor/entidade/associação que você representa são realizadas com que frequência?

17 respostas



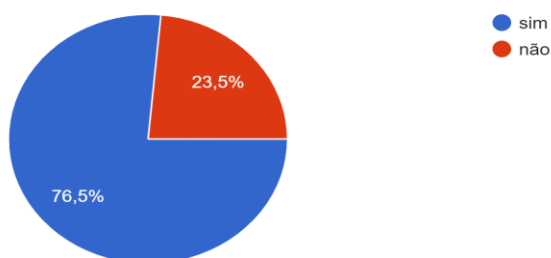
6- Os assuntos tratados nas reuniões do Comitê são incluídos previamente na pauta das reuniões do órgão da administração pública ou do setor/ent...eração e para subsidiar a sua atuação no comitê?

16 respostas



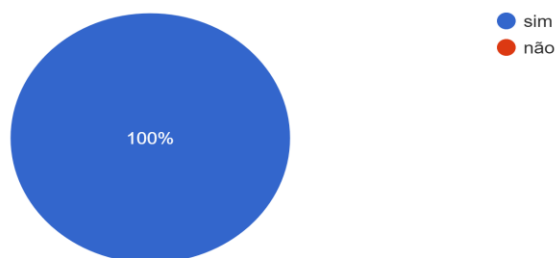
7 - Você já efetuou propostas nas reuniões do Comitê?

17 respostas



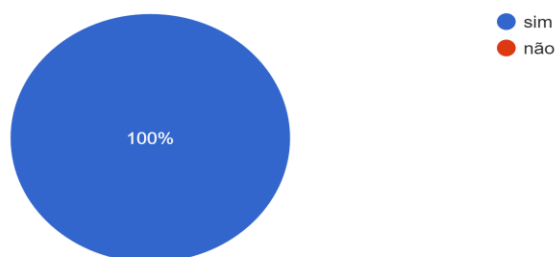
8 - Você entende que sua participação nas reuniões do Comitê é importante para a defesa dos interesses do órgão ou do setor/entidade/associação que você representa?

17 respostas



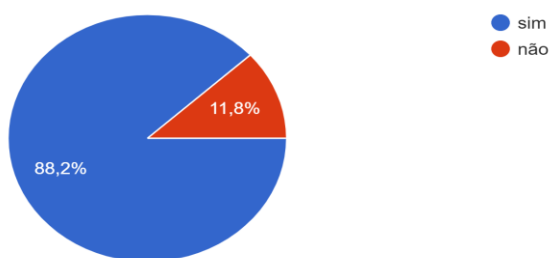
9 - Você entende que sua participação nas reuniões do Comitê é importante para a comunidade?

17 respostas



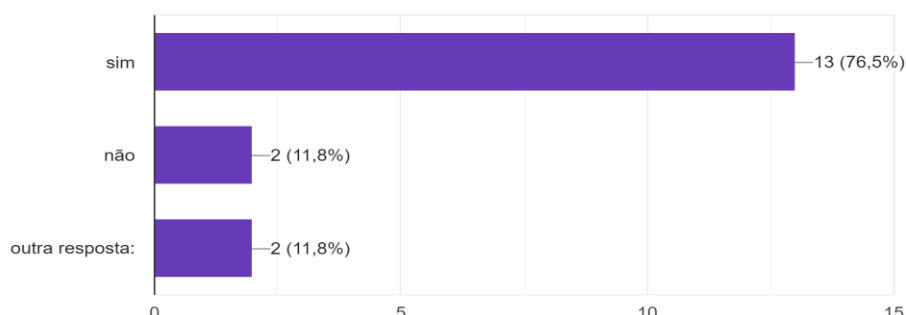
10 - Todas as decisões do Comitê são facilmente compreensíveis para você?

17 respostas



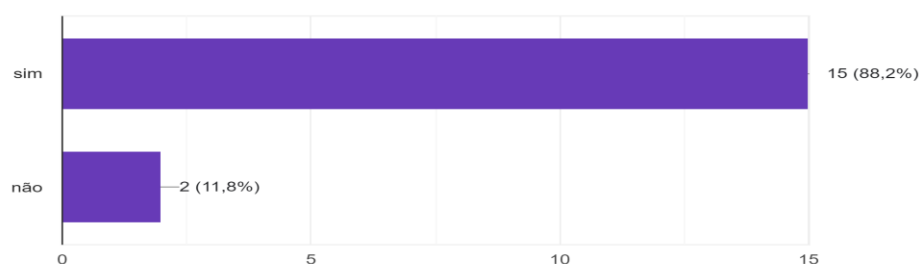
11 - Você é favorável a cobrança pelo uso da água?

17 respostas



12 - Você é favorável a realização de plebiscito ou consulta a todas pessoas residentes na área de abrangência do Comitê de Bacia para decidir sobre...ntos polêmicos que envolvam a gestão das águas?

17 respostas



Resultado do Questionário - Gráficos elaborados pelos autores.

As respostas dos integrantes dos comitês de gerenciamento de bacia hidrográficas abrangidas pelo questionário com doze perguntas sobre a participação nas reuniões, deliberação sobre os assuntos de competência desses órgãos e sobre temas atinentes à gestão das águas são reveladoras da importância que tem essa forma democrática de gerir os bens comuns.

Pelas respostas às questões 1, 2 e 3, sobre a representatividade dos membros e a participação nas reuniões durante a pandemia, constata-se que mais de 64% das pessoas que responderam ao questionário são representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia e dos usuários das águas de sua área de atuação. Portanto, uma demonstração de que os integrantes dos comitês representantes de entes da comunidade, consequentemente, não vinculados a representação dos poderes executivos dos entes federados, reconhecem e valorizam a importância da função que desempenham na gestão de um bem ambiental comum. Por fim, a constatação de

que o evento pandemia não afetou a participação nas reuniões dos comitês, que foram realizadas de forma remota por meio dos novos recursos tecnológicos de comunicação.

Nas respostas às questões 4, 5 e 6 sobre a forma de comunicação, periodicidade e o grau de relevância aos assuntos pautados nas reuniões, chama a atenção o alto percentual de participantes que representam os interesses amplamente discutidos no interior de suas organizações, eis que 62,5% dos questionados responderam que os assuntos tratados nas reuniões do Comitê são incluídos previamente na pauta das reuniões do órgão da administração pública ou do setor/entidade/associação para deliberação e para subsidiar a atuação do participante no comitê.

Pelas respostas às questões 7, 8 e 9 é possível deduzir que os membros dos comitês têm a real dimensão da importância da democracia participativa. A totalidade dos questionados respondeu que a participação nas reuniões do Comitê é de grande importância para a defesa dos interesses do órgão ou do setor/entidade/associação a qual participa e, também, importante para a própria comunidade. Ademais, a efetiva participação nas reuniões é uma nítida constatação a partir do resultado a pergunta sobre fazer proposições durante a atuação nos encontros, sendo que 76,5 % dos questionados responderam que efetuaram propostas nas reuniões do Comitê.

A resposta ao questão 10 é também significativa para a análise de todo o questionário, porque foram cerca de 90% dos integrantes dos comitês que responderam ser facilmente compreensíveis as decisões tomadas nas reuniões. Já pela resposta à questão 11, sobre um assunto complexo que tem previsão legal mas é polêmico, verifica-se que 76,5% é favorável à cobrança pelo uso da água. Por fim, a resposta à última questão é a mais elucidativa da magnitude que a democracia participativa é denotada pelos integrantes dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas. Mais de três quartos, ou seja, 76,5% dos questionados responderam que são favoráveis a realização de plebiscito ou consulta a todas pessoas residentes na área de abrangência do Comitê de Bacia para decidir sobre assuntos polêmicos que envolvam a gestão das águas.

Portanto, as respostas ao questionário submetido aos integrantes dos Comitês de gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim e do rio Santa Maria e o teor de algumas entrevistas realizadas com membros desses comitês permitem concluir que a forma instituída pela legislação para gerir um bem ambiental de uso comum, notadamente águas, é efetiva e democrática, podendo servir de parâmetro na gestão de outros bens comuns como praças e parques, património histórico e cultural, praias e tantos outros. É claro que essa forma de gestão de bens comuns necessita de mais valorização por meio de políticas estatais que destinem os recursos necessários para viabilizar e instigar maior participação cidadã. Nas entrevistas foi reportado o pouco aporte de recursos orçamentários que são necessários para o exercício de todas as atribuições e funções que a legislação brasileira prescreve aos comitês.

4. CONCLUSÃO

Portanto, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97 explicita princípios e regras que sinalizam a presença do fenômeno da democracia participativa na gestão de bens ambientais de uso comum. Dessa forma, verificou-se a incidência da participação cidadã na gestão de bens ambientais de uso comum e a função do direito, com suas regras e princípios consolidados por meio de normas jurídicas, na implementação da democracia participativa e na efetivação da sustentabilidade ambiental.

Assim, partiu-se da hipótese de que a experiência da participação democrática na gestão implementada nos comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica é possível utilizar na gestão de outros bens ambientais de uso comum. Nesse sentido, é necessário analisar a função do direito, por meio de normas jurídicas, na implementação da democracia participativa e na efetivação da sustentabilidade ambiental.

A partir das respostas ao questionário submetido aos integrantes dos Comitês de gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim e do rio Santa Maria é possível concluir que a previsão legal de gestão participativa e democrática de um bem ambiental de uso comum é efetiva e pode ser replicada na gestão de outros bens comuns, no entanto, é necessário instituir políticas públicas

de incentivo e de priorização a essa forma de gestão, com a destinação de recursos orçamentários do Estado brasileiro para que os bens comuns sejam efetivamente protegidos.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo). Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 22. ed. ampliada. São Paulo: Saraiva, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

INSERGUET-BRISSET, Véronique . Une Nouvelle Notion de Propriété Publique Environnementale. *in* **Propriété Publique et Environnement** . Paris : LGDJ, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001

PES, João Hélio Ferreira. **Água potável: direito fundamental de acesso, dever fundamental de fornecimento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PETRELLA, Ricardo. **O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2019.