

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

A ÁGUA E A GESTÃO DESCENTRALIZADA

*Bernard Drobenko**

SUMÁRIO: I – A exigência de uma estratégia global. 1 A afirmação de objetivos comuns. 1.1 No plano global. 1.2 No plano regional. 2 A instauração de uma verdadeira capacidade de intervenção. 2.1 O quadro institucional. 2.2 Os instrumentos. II – A pertinência de uma administração localizada da água. 1 Uma descentralização territorializada. 1.1 Um quadro geográfico pertinente. 1.2 Um processo democrático aprofundado. 2 A efetividade das condições de realização. 2.1 Os instrumentos de gestão. 2.2 Os instrumentos locais de regulamentação. III – Conclusão.

Tendo em mente as funções da água e a sua necessidade, não se pode considerá-la como um bem corrente, tal como se fosse um produto industrializado, por exemplo.

Trata-se, com efeito, de um recurso natural cujo impacto sobre o conjunto dos elementos da vida impõe uma tripla abordagem, parecendo cada um desses elementos inseparável dos demais. De fato, a água é:

- um bem social, porque deve responder às necessidades fundamentais dos seres vivos em geral e do homem em particular;
- um bem ambiental, porque é indispensável aos ecossistemas e hidrossistemas devido ao seu papel equilibrador;
- um bem sujeito a interesses econômicos, devido às necessidades para várias atividades humanas com finalidades econômicas.

Hoje a água é o alvo de considerações quantitativas e qualitativas, que se traduzem também em termos de riscos, notadamente nos riscos de seca e de inundações.

Qualquer que seja a abordagem, essas questões e esses interesses aparecem tanto no âmbito planetário (ex.: o impacto das mudanças climáticas, desertificação, deflorestação, demografia) como no âmbito local (condições de vida dos seres vivos e dos ecossistemas). O último relatório publicado pelo PNUMA¹ exprime nitidamente a situação nesse aspecto, e outras publicações confirmam essa constatação, tanto no plano mundial² como no plano local³.

Dois aspectos caracterizam essas análises, indicando a urgência das medidas que devem ser tomadas. Com efeito, 2,7 bilhões de pessoas não têm acesso ao saneamento e 1,5 bilhão de seres humanos não dispõe de água potável.

A água torna-se uma questão de sobrevivência para numerosos povos, e está na origem de numerosos conflitos (no Oriente Médio, por exemplo). Em verdade não há nenhum continente que não se encontre confrontado a um problema relativo à água.

* Bernard Drobenko é professor de Direito Público da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas da Universidade de Limoges – França.

¹ PNUMA. *Relatório GEO3 Global Environnement Outlook*, com desenvolvimentos sobre a escassez dos recursos de água e a sua degradação. Maio de 2002.

² FNUAP. *O estado da população mundial 2001*. Relatório 2001.

³ IFEN. *L'état de l'environnement en France-2002*. La découverte 2002.

A Conferência do Rio, de 1992, contribuiu para o reforço do direito ambiental em geral e do direito da água em particular. Numerosos capítulos da Agenda 21 tratam da água⁴, e desde essa conferência, muitos textos foram adotados. Entre as contribuições mais significativas, há que realçar a Convenção de Helsinque e o seu protocolo de Londres⁵, a Convenção de Nova York⁶, mas também numerosas declarações e convenções regionais e locais⁷.

Esses textos mostram que a capacidade dos seres humanos de resolver os problemas colocados pela água resulta da capacidade de tomar as decisões convenientes. Assim, uma das questões centrais atuais é a do poder. Em que nível e como é que ele se exerce? Hoje a questão coloca-se com o conceito de governança.

O interesse da questão do poder em matéria de água é que impõe repensar a maioria dos esquemas de organização institucional ou administrativa.

É hoje admitido que a abordagem por bacia hidrográfica constitui o método mais pertinente. Por outro lado, há que notar que, em matéria de ambiente, o solo, a paisagem, o ar, os espaços naturais impõem freqüentemente ultrapassar as estruturas administrativas clássicas.

De fato, uma abordagem administrativa tal como sugerida pelo título do presente assunto, “A água e a gestão descentralizada”, não permite responder aos problemas reais da gestão hídrica. No entanto, o assunto impõe a interrogação sobre a capacidade de as sociedades estabelecerem estruturas adaptadas a uma gestão duradoura da água. A Conferência do Rio, de 1992, assentou os objetivos; a Conferência de Johannesburgo deveria assentar as condições da efetivação dessas ambições. Aparece claramente, devido aos interesses ligados à água, que não é possível desenvolver uma abordagem descentralizada desse bem ambiental sem a determinação prévia de um quadro de referência. Nesse aspecto, a administração e a gestão da água conduzem à exigência da definição de uma estratégia global que, realizada de acordo com o princípio de subsidiariedade, deve conduzir a uma administração localizada.

I – A exigência de uma estratégia global

Devido aos interesses estratégicos, geográficos e geopolíticos, humanos e ambientais que representa a água, parece necessário que os Estados apliquem uma política global em relação aos recursos hídricos. Com efeito, o desejo é de satisfazer tanto as ambições quantitativas e qualitativas como o objetivo geral que a água representa para a humanidade.

⁴ Diretamente os capítulos 17, 18 e 21; mas também os capítulos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 e 14.

⁵ Convenção de Helsinque, de 17 de março de 1992, sobre a proteção e a utilização dos rios transfronteiriços e dos lagos internacionais. *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*. Bruylant: Aupelf-Uref, 1998. p. 674. Protocolo adicional de 1998, publicado em 18 de junho de 1999.

⁶ Convenção sobre o direito relativo à utilização dos rios internacionais fora dos casos de navegação, publicação referida na nota 5, p. 629.

⁷ Por exemplo: a Declaração de Madeira sobre a gestão duradoura dos recursos de água, de abril 1999; a Carta europeia dos recursos em água, do Conselho da Europa, de 17 de outubro 2001; a Declaração de Limoges II, nas recomendações da reunião mundial dos juristas e associações de direito do ambiente; a Carta RIO + 10 CIDCE, 9 e 10 de novembro 2001, publicação CIDCE, 2002.

Por si, se existem certas evoluções desde a Conferência do Rio, há que se admitir que é necessário ultrapassá-las, devido às perspectivas (ver o relatório do FNUAP já referido).

Desde logo, aparece que essa estratégia global baseia-se na aplicação de objetivos comuns e sobre a instauração de uma verdadeira capacidade de intervenção.

1 A afirmação de objetivos comuns

Qualquer estratégia, decisão ou ação na esfera da água deve necessariamente inscrever-se no quadro do direito internacional do ambiente, tal como desenvolvido desde o Rio de Janeiro, em 1992. O desenvolvimento sustentável e os princípios que dele resultam constituem bem o quadro teórico de referência. Esse quadro deve considerar as especificidades dos recursos e dos meios aquáticos ao tratar questões centrais, como o estatuto da água e a sua apropriação. Para além desses aspectos, também cabe afirmar e assegurar a preservação dos recursos e a possibilidade, para os seres humanos e os ecossistemas, de se beneficiarem de uma quantidade e de uma qualidade de água suficientes para as necessidades fundamentais, a perspectiva do direito à água e da solidariedade na esfera hídrica é assim estabelecida. Por isso, além do reforço do quadro jurídico, o direito à água impõe a afirmação de garantias.

É à luz das evoluções posteriores à Conferência de Rio que o quadro jurídico de intervenção pode evoluir de maneira significativa. Com efeito, pode-se observar que as contribuições as mais significativas resultam tanto do nível global como local.

1.1 No plano local, a Convenção de Nova York permite, pela primeira vez e após mais de vinte anos de negociações:

- estabelecer o princípio da prevenção como fundamento da gestão dos recursos repartidos;
- estabelecer o princípio de um uso justo e razoável dos recursos, sem afirmar que a água é um património comum;
- respeitar o princípio do poluidor-pagador, com, todavia, uma aplicação relativa, sendo exigida, em caso de poluição, uma negociação prévia;
- instaurar um mecanismo de informação recíproca entre os Estados envolvidos.

O texto realiza uma primeira melhoria, mas suas contribuições devem ser enriquecidas, para responder aos desafios da gestão da água. Uma abordagem mais global, integrando o conjunto dos meios aquáticos, e mais exigente em relação aos objetivos e às obrigações das partes poderia ser desenvolvida; a declaração de Limoges II, de novembro de 2001, permite a identificação de orientações possíveis...

1.2 No plano regional, numerosas Convenções regionais foram adotadas para implementar o quadro internacional ou para responder às preocupações regionais específicas.

O exemplo europeu apresenta textos sem caráter normativo, mas constitui um quadro de referência. No âmbito do Conselho da Europa foi aprovada em outubro de 2001 uma nova Carta Europeia da Água, como também a declaração da Madeira. Esses textos constituem um verdadeiro quadro de referência para uma gestão duradoura da água. Mas fora desse quadro geográfico (na América Latina e na África a produção normativa regional também foi desenvolvida) vários textos de caráter jurídico-normativo foram adotados, notadamente:

- a Convenção de Helsínki, aprovada em 1992, com o seu protocolo adicional de 1998. Esse último texto é uma verdadeira inovação tanto pelo reconhecimento do carácter social e ambiental da água, como pelo nível das exigências que instaura.
- A bacia mediterrânea é alvo de uma abordagem cada vez mais integrada com a Convenção de Barcelona de 1976 e os vários protocolos adicionais que enriqueceram o procedimento de gestão global.
- A União Europeia preocupou-se desde o primeiro programa para o ambiente, em 1973⁸, com a questão das águas, tanto de um ponto de vista quantitativo como qualitativo. No âmbito do 5º programa⁹, um procedimento de ação integrada foi desenvolvido no âmbito da água. Para além da modificação de diretivas setoriais (águas para consumo humano, águas superficiais), é a adoção da diretiva-quadro¹⁰ que constitui a etapa maior. São elementos característicos do texto:
 - ◆ a afirmação em preâmbulo que a água não é um bem de mercado como os outros;
 - ◆ a exigência de uma gestão da água e dos meios aquáticos por bacias hidrográficas, tanto no plano interno como no plano internacional;
 - ◆ o reforço da abordagem económica, pela consideração dos custos reais gerados pela gestão da água;
 - ◆ a realização de objetivos de qualidade;
 - ◆ a afirmação do princípio do poluidor-pagador;
 - ◆ o reforço da informação e da democracia.

No fim de um calendário evolutivo de 5, 10, 15, 25 anos, a União Europeia vai assim harmonizar a gestão da água no seu território.

De um ponto de vista geral, há que constatar que os objetivos comuns devem ser reforçados tanto na sua vertente quantitativa como na sua vertente qualitativa. A sociedade internacional deve estabelecer essa estratégia comum, especialmente pela definição de objetivos claramente identificados. Nesse aspecto, uma verdadeira convenção-quadro no âmbito da água poderia ser proposta em Johannesburg para um progresso significativo desse direito com:

- o reconhecimento dos direitos fundamentais no direito da água: o direito à água e ao saneamento;
- a afirmação de princípios de gestão para o conjunto dos meios aquáticos.

Essa evolução permitiria a determinação das condições locais de gestão da água, mas é necessário, para tal, que os Estados instaurem uma verdadeira capacidade de intervenção.

⁸ Primeiro programa europeu do ambiente, adotado dia 22 de novembro de 1973. JOCE n. C 112, de 20 de dezembro de 1973.

⁹ 5º programa europeu, adotado em 1992, intitulado “Em direcção de um desenvolvimento sustentável”, revisto em 1998; JOCE n. 138, de 17 de maio de 1993.

¹⁰ Diretiva 2000/60, de 20 de outubro 2000, estabelecendo um quadro para uma política comunitária no domínio da água; JOCE L324, de 22 de dezembro de 2000. Comentário de DROBENKO, B. Directive eau: un cadre en trompe l’œil. *REDE*, 04/2000, p. 381, mar. 2001.

2 A instauração de uma verdadeira capacidade de intervenção

Não pode haver estratégia global sem a instauração, em nível internacional, de uma verdadeira capacidade de intervenção das autoridades públicas. A descentralização da gestão da água será mais eficaz inscrevendo-se e apoiando-se sobre um esquema mais global.

O objetivo é considerar a realidade dos ecossistemas aquáticos e, depois, dar aos diversos intervenientes, nesse quadro geográfico, os meios de responder aos desafios quantitativos, qualitativos e à gestão dos riscos resultantes da água. Nesse aspecto, e dentro dos elementos determinantes, existem duas figuras particulares: o quadro institucional e os instrumentos de gestão.

2.1 O quadro institucional

O quadro institucional supranacional da administração e da gestão da água impõe a instauração, sob a égide da ONU, de uma autoridade mundial.

Trata-se, na globalidade:

- de dar ao nível global as respostas aos desafios mundiais que representa a água e definir os objetivos precisos;
- assegurar as modalidades de regulação dos conflitos e estabelecer a estratégia adequada aos objetivos definidos;
- formar e informar o conjunto dos agentes dos desafios e das perspectivas;
- dotar a sociedade internacional dos meios da solidariedade no domínio da água.

Tanto pode ser criada uma instituição especializada como podem ser dados ao PNUMA as competências e os meios de intervenção.

Essa autoridade mundial seria apoiada por autoridades regionais, entrelaçando as ações estatais e locais. Qualquer que seja o nível considerado, o processo participativo seria aplicado para chegar à participação de todos os agentes nas decisões no âmbito da água, e para recensear as práticas sustentáveis (nomeadamente autóctones), ao valorizá-las e promover uma verdadeira negociação ambiental.

2.2 Os instrumentos

Essa abordagem global implica:

- o reforço da cooperação, com duas modalidades:
 - ◆ do ponto de vista dos métodos de gestão – Nesse âmbito, os intercâmbios entre Estados (desenvolvidos e em via de desenvolvimento) poderiam ser verdadeiramente recíprocos. A tecnologia de certos países poderia ser complementada pelo saber cultural e tradicional de outros países;
 - ◆ do ponto de vista financeiro – A criação de um fundo mundial da água poderia ajudar os países do planeta a fornecer água potável e um serviço de saneamento aos seres humanos, mas também a gerir os serviços;

- o reforço das sanções internacionais, com duas vertentes:
 - ◆ pela criação de um verdadeiro tribunal da água, com o reforço da capacidade de intervenção da câmara ambiental da CIJ ou com a criação de um tribunal internacional da água. Esse dispositivo jurisdicional central poderia ser complementado por tribunais regionais (p. ex., o TJCE para a União Européia);
 - ◆ pela criação de uma capacidade coercitiva no plano internacional. Para além das decisões jurisdicionais de regulação dos conflitos, a sociedade internacional deve estar apta para adotar medidas coercitivas adequadas para permitir a aplicação dos princípios e das regras estabelecidos na esfera da água. Para tal, parece conveniente a instauração de uma câmara ambiental no Tribunal Penal Internacional.

O conjunto deve assegurar, de um lado, o respeito dos direitos fundamentais e, de outro, uma aplicação efetiva do princípio do poluidor-pagador, tanto no plano internacional como local.

O contencioso do direito internacional público ambiental ainda é bastante ineficaz, apesar da existência de uma câmara ambiental na CIJ. Todavia há que realçar que foi um acórdão relativo à gestão da água que permitiu a essa Corte afirmar a importância dos princípios fundamentais reconhecidos no Rio em 1992¹¹. No entanto, no plano regional, as estruturas vigentes permitem uma efetividade reforçada do direito regional da água. Assim, o TJCE condenou vários Estados por insuficiência de aplicação das diretivas e por ineficácia das disposições vigentes no âmbito da água¹².

Para além da melhoria do direito em si, a sua efetividade é que é o alvo dessas necessárias evoluções.

O estabelecimento de uma estratégia global com meios adequados deve contribuir para a determinação do quadro de referência e conduzir, no quadro de uma descentralização coerente, à pertinência de uma administração localizada.

II – A pertinência de uma administração localizada da água

Se o direito da água e o uso dos recursos impõem uma abordagem global, é no plano local que a administração e a gestão da água devem ser estabelecidas, porque é nesse nível que os conflitos se encontram exacerbados, que os desafios devem logo ser cumpridos.

Nesse aspecto, a evocação de um poder local só faz sentido se a realidade dos ecossistemas é considerada; isto é, uma abordagem transversal da gestão da água.

Para tal, é necessária uma tendência para a descentralização territorial com um desenvolvimento das condições de realização dos objetivos fixados; trata-se de efetivar o direito à água.

¹¹ TIJ, 25 de setembro de 1997, no caso relativo ao projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia).

¹² *A Revue Européenne de Droit de l'Environnement (REDE)* trata, nos seus vários números, das diversas intervenções do TIJ na matéria.

1 Uma descentralização territorializada

Cada vez mais, os direitos internacionais e regionais (notadamente no caso da União Européia) chegam a afirmar a necessidade de uma gestão por bacia ou sub-bacia hidrográfica, associando no quadro de uma consulta alargada o conjunto dos agentes.

A perspectiva de realização desse objetivo no plano local deve conduzir à definição do quadro territorial de intervenção. No entanto, uma gestão descentralizada da água, no quadro de uma governança coerente, e pela aplicação do princípio de participação, impõe a identificação das condições de intervenção do procedimento participativo. Dois elementos determinam essa descentralização territorializada e participativa: a identificação de um quadro geográfico pertinente e uma prática democrática.

1.1 Um quadro geográfico pertinente

As bacias e as sub-bacias hidrográficas determinam a capacidade de os agentes locais atuarem de maneira apropriada no domínio da água. Desde a Convenção de Nova York até às gestões locais, é uma abordagem global que parece ser conveniente; no entanto, essa implica um conjunto de efeitos significativos sobre as organizações políticas e administrativas.

No âmbito de uma gestão sustentável, o conceito de bacia e de sub-bacia hidrográfica deve permitir:

- Ultrapassar o quadro das fronteiras (internas e externas) pela abordagem transnacional, ou até transadministrativa – O direito à água deve, dessa forma, conduzir os Estados ribeirinhos de um rio, de uma nascente de água ou de um ecossistema aquático a iniciar um processo de cooperação, no intuito de resolver o conjunto das questões relativas à água. Nos termos da diretiva comunitária, podem assim aparecer ecorregiões aquáticas. Tal pode ser um início de solução para a maioria dos conflitos regionais, sendo óbvio que existe uma geoestratégia da água.
- Ultrapassar as organizações administrativas clássicas no sentido de cada um dos Estados – Os Estados federais vão assim acabar por incentivar a cooperação dos estados federados às vezes concorrentes, inclusive os que se encontram à volta de uma mesma bacia vertente. Mas Estados unitários, com uma organização administrativa descentralizada devem também promover cooperações de bacias ou sub-bacias que ultrapassam as organizações administrativas clássicas.

Assim, não só a Alemanha com os seus *Landers* e a França com as suas comunas ou os seus agrupamentos, mas também os departamentos e as regiões adotaram a gestão da água por bacias. Essas adaptações geográficas localizadas revelam todavia certas dificuldades. Por exemplo, em França, se os poderes públicos conseguiram a imposição de uma política ao nível das bacias com os planos diretores de ordenação e de gestão da água (*Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau – SDAGE*), as organizações por sub-bacias com as comissões locais da água encarregadas da elaboração dos planos de ordenamento e de gestão da água (*Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau – SAGE*)

revelaram importantíssimas dificuldades de cooperação. A atual reforma da água deveria impedir os bloqueamentos, mas a perspectiva de mudanças políticas parece afastar essa necessária solução. Além do mais, esse método transversal e localizado deve conduzir a uma consideração global dos recursos. Trata-se, com efeito, de integrar as águas superficiais, as águas subterrâneas e as águas costeiras. Essa abordagem constitui uma fase prévia à gestão local e duradoura da água, fazendo surgir verdadeiras solidariedades numa mesma bacia, o que pode conduzir a uma racionalização dos usos para satisfazer o conjunto das necessidades.

Esse quadro geográfico se apóia num processo democrático.

1.2 Um processo democrático aprofundado

Esse processo resulta da aplicação de dois tipos de métodos que podemos considerar como complementares:

- Trata-se, por um lado, da aplicação do princípio de participação com os seus indissociáveis três componentes, que são a informação, a participação no processo decisório e o acesso ao contencioso, tal como formulado pelos princípios da Declaração do Rio e desenvolvido pela Convenção de Aarhus¹³. É a combinação de uma verdadeira transparência na gestão dos serviços da água, com a integração dos diversos parceiros na sub-bacia e a necessidade de aclarar a abordagem ecossistêmica que impõem um diálogo. São abrangidos todos os aspectos dessa gestão: a definição das políticas, as opções operacionais, o controle e a gestão dos diversos serviços públicos.
- Por outro lado, trata-se da efetivação de uma verdadeira negociação ambiental relativa aos diversos usos da água numa bacia ou numa sub-bacia. Considerando o princípio da adaptação das atividades humanas, as capacidades do meio¹⁴, pretende-se reduzir os usos sob um ponto de vista quantitativo e atingir uma qualidade maior das águas dos diversos ecossistemas. A negociação ambiental deve satisfazer, prioritariamente, às necessidades fundamentais e, depois, os usos relativos às atividades econômicas, permitindo assim uma opção esclarecida. Os diversos agentes devem identificar os desafios e cumpri-los, não por oposição, mas integrando as necessidades de outrem.

2 A efetividade das condições de realização

Não pode existir uma abordagem duradoura no domínio da água sem a utilização de meios adequados. Após a definição dos objetivos comuns, realizada com uma verdadeira participação, o conjunto dos agentes e utilizadores da água, incluindo as sociedades

¹³ Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo decisório e o acesso à justiça em matéria ambiental, assinada em Aarhus no dia 25 de junho de 1998. Cf. *RJE*, número especial, 1999. Colóquio do CRIDEAU relativo aos diversos contributos da referida convenção.

¹⁴ Capítulo 18 da Agenda 21, ponto 18.2 da introdução.

comerciais e industriais, deve contribuir para a efetivação das modalidades de realização. Assim as autoridades públicas vão ter as condições materiais para aplicar os instrumentos de gestão e os instrumentos de regulamentação adequados.

2.1 Os instrumentos de gestão

A gestão da água e dos meios aquáticos deve ser integrada no conjunto das políticas, mas também é baseada na identificação de instrumentos adaptados aos recursos. Desse ponto de vista, há que distinguir dois aspectos: com efeito, toda a abordagem instrumental na matéria da água conduz a colocar a questão dos ecossistemas e a da gestão dos serviços.

- Quanto aos ecossistemas – Nesse aspecto, no âmbito dos instrumentos que permitem uma abordagem eficaz, dois elementos podem ser distinguidos:
 - ◆ a planificação – Permite uma abordagem global, tanto do ponto de vista territorial como em relação aos ecossistemas. A planificação deve contribuir para a determinação das necessidades presentes e das evoluções, tanto quantitativas como qualitativas. Essa planificação pode ser global, para o Estado, vários Estados, por bacia ou sub-bacia. Também favorece a emergência de uma verdadeira estratégia das orientações que vão determinar o uso dos recursos. As opções escolhidas resultam necessariamente de uma negociação ambiental. Com efeito, os agentes locais, no quadro de um método descentralizado, não podem intervir sem inscrever a sua ação num esquema global do qual dependem e do qual determinam o equilíbrio;
 - ◆ o método contratual – Numa bacia dada, partindo dos objetivos previstos, é possível iniciar uma abordagem contratual da gestão da água. Essa constitui um instrumento complementar da regulamentação. Nesse ponto de vista, constitui por um lado, um instrumento pedagógico, mobilizador e de responsabilização, e, por outro, uma figura que permite o desenvolvimento da colaboração. Desde logo, parece adequada a gestão local e descentralizada da água. Na França, os contratos de rios (*contrats de rivières*) respondem a esse objetivo e são um sucesso jurídico. Todavia, a pertinência desse instrumento resulta da capacidade de os agentes estabelecerem verdadeiros balanços em relação aos objetivos previstos, e a impor sanções no caso de descumprimento das obrigações estabelecidas.
- Quanto aos serviços – Trata-se aqui das condições de gestão de serviços de água potável e de saneamento. Quando esses serviços satisfazem as necessidades fundamentais, o quadro da sua efetivação impõe a intervenção de autoridades supralocais, o que pode levar a uma limitação da gestão descentralizada. Nos vários países, diferentes soluções foram adotadas para organizar esses serviços. Frequentemente, essa realização resulta de iniciativas públicas para estruturar o desenvolvimento da urbanização. Mas, nos últimos anos, apareceram profundas evoluções; uma certa "comercialização" desses

serviços levou a profundas mutações, com transferências para o setor privado. Na França, trata-se necessariamente de serviços públicos, industriais e comerciais. Há que observar que no planeta desenvolveu-se um verdadeiro “mercado de serviços” da água e do saneamento. A problemática da sua gestão é a da transparência. Esta tem a ver tanto com as opções do método de gestão como com as opções relativas à sua efetivação e à sua gestão, ou até com a própria realização das obras que implicam as redes. A gestão desses serviços também implica os problemas essenciais relacionados com o preço da água ou o preço relativo às prestações efetuadas junto aos usuários. O reconhecimento de um direito à água deveria promover uma orientação das práticas nesse sentido. Com efeito, a FNUAP avaliou a quantia mínima vital para um ser humano em 40 litros de água por dia. Desde logo, as sociedades humanas devem comprometer-se em assegurar esse “serviço mínimo”, sem esquecer a necessidade essencial de aplicar o princípio de solidariedade. Também parece necessário encarar uma entrega gratuita dessas quantias mínimas e instaurar uma tarifação progressiva por escalas sucessivas. Na França e em certos países europeus, por exemplo, um sistema de solidariedade foi estabelecido para o acesso, entre outros, à água nas habitações dos menos favorecidos¹⁵. Há que realçar que se trata tanto da água em si como do acesso ao serviço subjacente que está em causa. O direito à água pode ser ligado a um acesso remunerador de um serviço, por via de assinatura, sendo a importância dessa assinatura um elemento que pode excluir numerosas pessoas do direito à água. A realização efetiva do direito à água implica desde logo que na prática, para as quantias essenciais à vida, o acesso seja gratuito. Esse conjunto de questões coloca então uma interrogação sobre o grau de solidariedade, nacional e internacional, que os Estados querem estabelecer para reduzir as situações de “*stress hídrico*”.

2.2 Os instrumentos locais de regulamentação

Trata-se aqui da capacidade de as autoridades públicas orientarem o controle, a polícia das atividades humanas relacionadas com a gestão dos recursos e dos sistemas hidrológicos. Para tal, dois elementos são imprescindíveis: a prevenção e a aplicação do princípio do poluidor-pagador.

- A prevenção, aplicada em dois níveis:
 - ◆ por um lado, pela relação de cada um com o meio aquático e a responsabilidade correlata. O mecanismo também se contempla para os proprietários públicos e privados, ribeirinhos do meio, como para todos os usuários;

¹⁵ A figura resulta do artigo 136 da Lei 98/657 de 29 de Julho de 1998 sobre a exclusão, que estabelece “toda pessoa ou família conhecendo dificuldades particulares ligadas a uma situação de precariedade tem direito a uma ajuda da coletividade para ter acesso ou para salvaguardar o seu acesso ao fornecimento de água, de energia ou de serviços telefônicos”. Há que notar que na Bélgica o artigo 3 do Decreto de 20 de Dezembro de 1996 impõe uma entrega mínima de água potável.

- ◆ por outro lado, o controle das atividades humanas pelas administrações, notadamente sobre o uso e a rejeição. Esse dispositivo tende a generalizar-se, mas implica, no entanto, meios adequados. O direito francês da água permite assim a identificação de uma nomenclatura específica às atividades e obras podendo ter um impacto na água (nomenclatura IOTA); uma coordenação com o direito das instalações classificadas é estabelecida¹⁶.
- A aplicação do princípio do poluidor-pagador. É um dos aspectos mais sensíveis da gestão da água. Trata-se, na prática:
 - ◆ por um lado, de impor aos agentes econômicos o método integrado e a instauração dos mecanismos verdadeiramente incentivos. O grau das sanções da não-integração deve ser suficientemente elevado para obrigar os agentes a proceder a essa integração;
 - ◆ por outro lado, da aplicação do princípio de responsabilidade ao desrespeito das regras de proteção, com sanções suficientemente elevadas para serem dissuasivas e levar ao respeito efetivo das regras instauradas.

Nesse aspeto, o papel de todos os agentes da sociedade é essencial. Os agentes privados, obviamente, são responsáveis na condição de usuários, quer exerçam, quer não, uma atividade econômica; mas também as estruturas administrativas, notadamente os tribunais que devem gozar dos meios de tratar os assuntos relacionados com ofensas a pessoas ou a bens ligados com a água, devem manter o respeito em relação às decisões por eles emitidas, incluindo os casos nos quais as autoridades públicas falham¹⁷. Deve-se notar que, nesses casos, são consumidores e associações ambientais que iniciaram os processos.

Sob esse ponto de vista, os sistemas jurídicos vigentes devem permitir, tanto em nível internacional, estadual, regional como local, a intervenção dos cidadãos perante os juízes.

III – Conclusão

Uma vez que o direito à água é proclamado e reconhecido como um direito do Homem, uma vez que a água é reconhecida não como sendo uma mercadoria, a gestão local da água parece ser uma necessidade, mas integra-se necessariamente num esquema mais global, deixando aparecer estratégias e solidariedades.

A evolução dos ecossistemas e as necessidades impõem essa dupla exigência.

Deve-se considerar que uma gestão descentralizada da água também deve contribuir para o reforço de um método participativo, uma associação do cidadão na

¹⁶ Artigo L 214-1 e seguintes do Código do Ambiente, para a nomenclatura IOTA, o decreto 93/743 de 29 de Março de 1993 (J.O. do 30 de Março de 1993).

¹⁷ Ver, por exemplo, a condenação do Estado francês pelo TJCE por descumprimento de uma diretiva relativa à qualidade das águas, e o julgamento de condenação relativo à regulamentação das instalações classificadas: TJCE, 8 de março de 2001, Comissão das Comunidades Europeias c/ República Francesa, processo C 266/99, e Tribunal Administrativo de Rennes, 2 de maio de 2001, Société Suez Lyonnaise des Eaux, req. 97.182. *RJE*, 03/2001, p. 445, comentários de Bernard Drobenko.

determinação das estratégias relativas aos ecossistemas, e nas modalidades do uso da água e na gestão dos serviços de água e de saneamento.

É evidente que a gestão descentralizada da água constitui o quadro mais idôneo para:

- permitir a cada ser humano dispor da água necessária à vida;
- regular os conflitos pela prática da negociação ambiental;
- estabelecer uma verdadeira solidariedade na matéria da água ao integrar a pertinência dos ecossistemas;
- assegurar uma prevenção efetiva;
- aplicar estritamente o princípio do poluidor-pagador, com controle das autoridades supralocais e dos cidadãos;
- produzir uma verdadeira educação para o uso da água e dos ecossistemas aquáticos.

Desde logo, e considerando que a gestão descentralizada integra as bacias e sub-bacias internacionais, trata-se de possibilitar que a água permaneça como um fator de vida e converta-se também num verdadeiro fator de paz.