



Grupo Transdisciplinar de Pesquisas em Governança da Água e do Território
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
www.gthidro.ufsc.br

A SINERGIA DAS LEIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO UM INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DA ÁGUA

Julia Santos Silva

Engenheira Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2008). Mestranda do Programa de Pós Graduação em Engenharia Ambiental da UFSC, Brasil.

Daniel José da Silva

Professor adjunto da UFSC, no Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental e membro do Programa de Pós Graduação em Engenharia Ambiental da UFSC, Brasil.

Conferência proferida em francês no *Encontro Internacional sobre a gestão integrada da água: instrumentos para AGIR*, organizado pelo Conselho de Governança da Água da bacia hidrográfica do rio Saint-François e Centro Universitário de formação em Ambiente – CUFE, Universidade de Sherbrooke – em Sherbrooke, QC, Canadá, nos dias 1, 2 e 3 de junho de 2009.

Bom dia, essa experiência que eu apresentarei à vocês é o resultado de um trabalho desenvolvido em Urubici, um município do Estado de Santa Catarina, sul do Brasil, pelo Grupo Transdisciplinar de Pesquisas em Governança da Água e do Território – GTHidro. Trata-se de uma metodologia de construção participativa de políticas públicas locais.

Antes de começar a falar sobre esta metodologia, eu explicarei um pouco do contexto brasileiro que justifica este trabalho que realizamos. Nos anos 90, iniciou-se a produção das leis que instituíram as políticas públicas relacionados ao desenvolvimento sustentável no Brasil. Este processo foi influenciado pela Constituição de 1988 e também pela Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992.

Estes dois acontecimentos influenciaram, assim, a elaboração das leis relacionadas ao ambiente uma vez que eles determinam a participação efetiva da população no processo de planejamento e gestão dos bens comuns, como a água, a floresta, a biodiversidade brasileira e mesmo, as cidades. Ou seja, que esta participação popular é essencial, sem a qual a lei não é efetiva. Este processo deve ser realizado no nível local.

À partir deste momento, pode-se reconhecer um novo cenário no país. Os brasileiros necessitam exercer agora sua cidadania ambiental. Neste contexto, é possível identificar três desafios relativos à implementação das leis brasileiras de desenvolvimento sustentável, em especial, aquela que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos¹.

¹ SILVA, Daniel. Desafios sociais da gestão integrada de bacias hidrográficas: uma introdução ao conceito de governança da água. In: 74º Congresso do ACFAS, 2006. Universidade Mac Gill. Montreal, Canadá.



Grupo Transdisciplinar de Pesquisas em Governança da Água e do Território
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
www.gthidro.ufsc.br

O primeiro desafio é o cultural. Trata-se da *construção de uma visão civilizatória sustentável no nível local da bacia hidrográfica*.

O segundo desafio é o desafio pedagógico. Afinal, *como engajar a população neste processo? Como fazer com que as pessoas incorporem os temas e os conceitos específicos necessários (como o de bacia hidrográfica e ciclo hidrológico)?*

O terceiro desafio é o político. *Trata-se de agregar efetividade aos processos de planejamento e gestão da água, considerando a realidade dos conflitos de interesses locais e a necessidade de integração entre o conjunto de leis brasileiras de desenvolvimento sustentável ao longo de sua aplicação.*

Este trabalho relaciona-se ao desafio político, que engloba, nele próprio, os dois outros, ou seja, o desafio cultural e o desafio político, que nós também abordaremos.

Trata-se da aplicação de uma estratégia para superar este desafio. Esta estratégia se originou da idéia de governança desenvolvida pelo professor Daniel Silva e que aplicou-se em Urubici¹.

Cabe destacar que nós trabalhamos com um conceito de governança entendido como um processo de empoderamento da comunidade. Este poder é um poder de conhecimento para agir de maneira qualificada no processo participativo de planejamento e gestão da água definido pela nossa lei.

No contexto político, a estratégia proposta é empoderar a comunidade com a qual trabalhamos com conhecimento da base jurídica e de criar políticas públicas locais de desenvolvimento sustentável através de um processo de construção participativa estabelecido pela governança.

Contudo, é preciso metodologias para engajar a população e para criar políticas locais: (a) que sejam adequadas à realidade da comunidade; (b) que possam integrar outras políticas de desenvolvimento sustentável e (c) que permitam sua criação, de forma participativa, representando o que é melhor para todos.

Desta forma, nós apresentamos agora uma metodologia para a construção participativa de políticas públicas locais. Trata-se da construção de uma sinergia das leis de desenvolvimento sustentável do Brasil. Nós a consideramos um instrumento de governança da água.

Esta sinergia é um instrumento que permite encontrar soluções e outras respostas às dificuldades



relacionadas ao planejamento e gestão da água, mediante a consideração de todas essas leis simultaneamente no nível local.

Esta construção está baseada na aplicação do conceito de espírito das leis de Montesquieu, de 1748². Para Montesquieu, o espírito das leis é o conjunto das relações necessárias que derivam da natureza dos fenômenos que esta lei representa. Este conceito pode nos ajudar muito no processo de compreensão da legislação ambiental.

A episteme para a construção deste espírito pode ser organizada em torno de três palavras-chave: *estrutura, relações necessárias e fenômenos*³.

A estrutura de uma lei é dada pelos *níveis hierárquicos de relações*. Cada nível é responsável por um *conjunto de relações específicas e não repetidas*, que exigem uma implicação crescente e transcendente na implementação de uma lei.

O fenômeno de uma lei é sua essência, ou seja, aquilo que a lei se propõe. E, as relações necessárias são formadas por todos os elementos que devem estar presentes na implementação de uma lei para que ela cumpra sua finalidade, como por exemplo, a consideração da água como um bem comum e público, a existência de um território para sua implementação, como a bacia hidrográfica, ou a participação da sociedade no processo de planejamento e gestão do bem comum.

A primeira etapa da construção da sinergia das leis consiste na identificação dos artigos de cada lei correspondentes aos seus fundamentos, objetivos, diretrizes, instrumentos e sistema de gestão de bens comuns . Nesta etapa, inicia-se a visualização dos fenômenos que as leis representam.

Em Urubici, foram utilizadas (a) a lei das águas, cujo fenômeno, segundo Silva (2006), por exemplo, é a gestão pública da água no território da bacia hidrográfica. E também, a lei (b) de Educação Ambiental, (c) de Conservação da Natureza, (d) das cidades, (e) da proteção do Bioma da Mata Atlântica, o Código Florestal, (f) a lei do turismo, e finalmente, (g) a lei de saneamento.

Em seguida, estas informações foram sistematizadas em uma matriz, cujas linhas representam os níveis estruturais e, as colunas, as leis. Nesta etapa, foram utilizadas cores e outras maneiras de destacar as relações necessárias comuns entre as leis, o que nos permite assim, visualizar a sinergia. Esta matriz foi chamada de 'Matriz da Sinergia das leis irmãs'.

² MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 851 p.

³ **O Espírito da Lei Brasileira das Águas: Lei Federal 9.433/97**. Canadá, 2005. 20p. Trabalho não publicado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



Grupo Transdisciplinar de Pesquisas em Governança da Água e do Território
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
www.gthidro.ufsc.br

Nós as consideramos como leis irmãs pois elas possuem uma ligação estabelecida pelas relações necessárias, o que nos permite, justamente, conectá-las para que elas possam, enfim, ser efetivamente aplicadas no nível local.

Após a construção da Matriz, os participantes envolvidos no trabalho passam à valorização pedagógica da construção da sinergia. Ou seja, ao processo de empoderamento de conhecimento (sobre as leis, seu próprio território, enfim, das possibilidades existentes à partir da sinergia). Trata-se de um diálogo que origina o esboço de política pública local.

Esta metodologia foi aplicada em Urubici. Foi uma experiência muito interessante. O trabalho se deu com os líderes da comunidade, entre os quais estavam representantes de organizações sociais e vereadores, e em torno de quatro temas, que foram definidos pelos mesmos: saneamento, valorização da Floresta de Araucária, proteção das nascentes e o turismo educativo, considerados essenciais no processo de governança da água em Urubici.

Desta forma, foram produzidos quatro esboços de políticas públicas, entre eles, a da política de proteção das águas. Neste momento, eu darei à vocês alguns exemplos de textos produzidos pela comunidade, relativos à aplicação da lei federal no nível local (política municipal):

- Urubici reconhece que a água está relacionada à saúde pública, ao ambiente, à biodiversidade da região, e desta forma, constitui tema permanente da educação ambiental;

- Em Urubici, as áreas das bacias hidrográficas dos rios Canoas e Pelotas compreendidas nos limites do município, bem como, o Aquífero Guarani, são territórios de implementação da Política Municipal de Proteção das Nascentes e do Aquífero Guarani.

- As unidades de conservação criadas pelo Poder Público Local são unidades complementares à gestão das águas.

- A Zona de Recarga Direta do Aquífero Guarani deve ser considerada uma prioridade na implementação das ações de proteção no contexto do saneamento.

Algumas fotos do trabalho:



Grupo Transdisciplinar de Pesquisas em Governança da Água e do Território
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
www.gthidro.ufsc.br



(1) A construção da sinergia das leis com a comunidade de Urubici.



(2) A construção da sinergia das leis com os vereadores de Urubici e a comunidade.