

## PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

\* José Paulo Ganzeli  
\*\* Stela Goldenstein

Recursos hídricos e crescimento econômico: considerações sobre a Lei 7663/91 que regulamenta o sistema de gestão dos recursos hídricos do Estado de São Paulo.

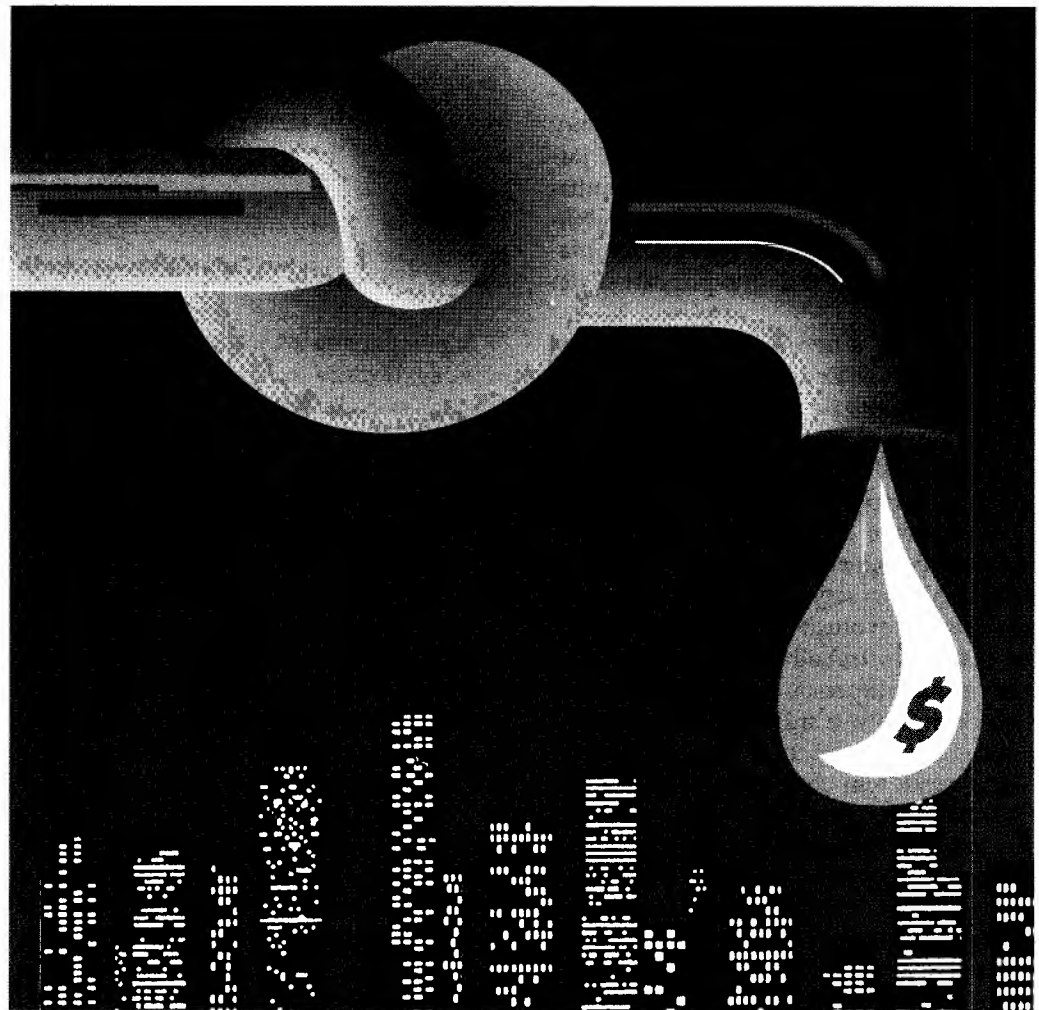
*Water resources and economic development: appreciation of some topics of the Edict 7663/91 which regulates the water resources management system of São Paulo State.*

**PALAVRAS-CHAVE:**

*Agência de Bacia Hidrográfica, recursos hídricos, participação da comunidade, recuperação, preservação, abastecimento, estação de tratamento de esgoto.*

**KEY WORDS:**

*Water resources, social cooperation, water preservation, water supply, water recovering, sewerage treatment center, hydrological basin agency.*



\* Arquiteto, Diretor da Divisão de Bacias Hidrográficas da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

\*\* Geógrafa, Diretora do Departamento de Planejamento Ambiental Aplicado da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

## INTRODUÇÃO

A política econômica voltada para a exportação e a produção de energia, desenvolvida no país a partir da década de 60, quando o processo de industrialização se intensificou, acabou por gerar profundos impactos ambientais e sociais no Estado de São Paulo. O adensamento urbano e industrial, primeiramente na Região Metropolitana e posteriormente no interior (década de 70), acentuou as diferenças regionais e a demanda por recursos naturais.

Com o desenvolvimento de alguns municípios, certas regiões (como a RMSP e as de Campinas e S. José dos Campos) passaram a constituir pólos de atração de diversas atividades altamente consumidoras e degradadoras dos recursos hídricos. Frequentemente a expansão urbana e populacional associada ao crescimento econômico conflita e compete com a atividade produtiva no que se refere ao uso da água.

A degradação dos recursos hídricos dá-se de duas formas distintas, as quais estão fortemente correlacionadas: por processos de poluição e pela apropriação não planejada e indevida do recurso natural.

Os índices de contaminação das águas pelos setores urbano, industrial e agrícola chegam a ser alarmantes em muitos rios e centenas de riachos que cortam as grandes e pequenas cidades do Estado de São Paulo.

A elevada demanda de água e a baixa disponibilidade deste recurso em algumas regiões têm provocado intensa disputa pela sua utilização. Essa disputa, por sua vez, gerou uma série de conflitos de interesse, os quais em muitos casos se tornaram o centro das discussões acerca da questão ambiental. Exemplos não faltam: lançamento de efluentes urbanos e industriais a montante de captações urbanas, grandes captações industriais a montante de captações urbanas, reversões dos recursos hídricos de uma bacia para outra etc.

Em bacias como as dos rios Piracicaba, Jundiaí, Alto Tietê ou da Baixada Santista, esses problemas já assumiram dimensões tão grandes que podem comprometer o desenvolvimento econômico e social dessas regiões.

Se a realidade atual já se afigura bastante difícil, o que se pode esperar do futuro, caso não se materializem os esforços para reverter este quadro?

Apesar da crescente conscientização por parte da sociedade, os governos ainda não conseguiram formular uma política de recursos hídricos realmente eficaz.

Os órgãos públicos têm efetivamente criado planos para a utilização dos recursos hídricos, notadamente aqueles orientados para a solução de questões setoriais, como produção de energia, saneamento, regularização de vazões, trans-

### *Pode-se citar*

*o Sistema Cantareira, cujo objetivo – abastecer parte da RMSP, preservando, contudo, o abastecimento das cidades da bacia do Piracicaba – já não é plenamente atingido.*

porte etc. Foram estes planos que permitiram ao Estado brasileiro criar condições infra-estruturais de suporte para as políticas desenvolvimentistas, de substituição de importações etc.

Entretanto, estes planos, por fundamentarem suas propostas basicamente em projeções de crescimento da demanda, acabam por tornarem-se excessivamente técnicos. Não são considerados, via de regra, os aspectos técnicos, econômicos, culturais, e, portanto, políticos, que estão direta ou indiretamente ligados à utilização dos recursos hídricos, nem os agentes causadores da degradação, desperdício etc.

Assim, os planos deixam de considerar a possibilidade de alterar as tendências de crescimento e demanda identificadas através das projeções, o que poderia ser objeto de políticas específicas que abor-dassem medidas de restrição ao uso, usos discricionários, orientação locacional das atividades urbanas, industriais e agríco-

las ou ainda de incentivo na utilização de tecnologias mais apropriadas.

A eficácia destes planos é rapidamente comprometida pela parcialidade do enfoque que os gera: a maior parte deles tenta solucionar os problemas desvinculando-os dos conflitos (sociais, econômicos e políticos) existentes, não sendo, portanto, o resultado de uma negociação política entre os agentes sociais e econômicos envolvidos.

Como exemplo, pode-se citar o Sistema Cantareira, cujo objetivo – abastecer parte da RMSP, preservando, contudo, o abastecimento das cidades da bacia do Piracicaba – já não é plenamente atingido. Se, quando da formulação das propostas de construção do Sistema Cantareira, os órgãos públicos tivessem estabelecido diretrizes para a localização das atividades econômicas e para a utilização dos recursos hídricos em ambas as bacias, do Alto Tietê e do Piracicaba, certamente teriam evitado inúmeros problemas, cujo enfrentamento, hoje, terá custo social e financeiro bastante significativo.

A chave da questão é a análise dos mecanismos governamentais de tomada de decisão. A escolha entre alternativas de medidas estruturais, de obras, pode ser feita de forma tecnocrática, entre técnicos e segmentos econômicos setoriais, a exemplo do ocorrido com o Sistema Cantareira e tantos outros historicamente datados. Por outro lado, a opção por planos ditos não estruturais, abrangentes e integrados, exige processo de discussão e de busca de consensos sociais de tal ordem que não havia, até pouco tempo, na ocasião, mecanismos institucionais que dessem suporte a este procedimento.

Esta situação repetiu-se, como regra, em todos os níveis de governo e em todas as escalas de bacia. As políticas municipais de desenvolvimento urbano, localização industrial e parcelamento do uso do solo foram, freqüentemente, irresponsáveis e danosas do ponto de vista ambiental. A idéia de desenvolvimento a qualquer custo levou muitas prefeituras a incentivar a industrialização através de políticas que desconsideraram a questão dos recursos hídricos.

Em muitos municípios paulistas, o acelerado e caótico crescimento urbano e industrial gerou uma situação extrema-

mente complexa. A expansão desorganizada tem provocado o surgimento de manchas descontínuas de área urbana, distantes dos principais centros e inadequadas do ponto de vista ambiental. Muitas vezes, essa expansão ocorre em micro bacias utilizadas para abastecimento urbano da própria cidade, levando à contaminação da água captada pelo mesmo município que propiciou ou fomentou aquela ocupação. Além disso, como a água não é de uso exclusivo de um determinado município, os dejetos lançados nos corpos d'água são transportados para outros municípios, que irão sofrer as conseqüências da poluição. Assim, sucessivamente, todos os municípios vão sendo afetados.

A ineficiência dos planos que tentam solucionar os problemas de recursos hídricos é reflexo de uma visão compartimentada de desenvolvimento, que desvincula a análise desses problemas das questões políticas e sociais. Esta visão se alicerça em um modelo de Estado que pressupõe a consulta a uma parcela mínima de segmentos sociais e econômicos potencialmente envolvidos.

Paralelamente, é preciso notar que as agências de controle ambiental também pautaram suas atividades por um enfoque parcial, que, ancorado na legislação de controle da poluição, executa o licenciamento, fiscalização e monitoramento dos lançamentos de cargas poluidoras nos corpos d'água, sem, no entanto, acompanhar ou interferir na discussão sobre os processos de decisão locacional, de outorga do uso da água.

No Estado de São Paulo, apenas no final da década de 80 a idéia de planejamento ambiental ganhou espaço institucional. No entanto, adotou-se então a herança advinda das escolas de *aménagement du territoire*. Nas diversas circunstâncias em que órgãos públicos incumbidos do planejamento territorial se debruçaram sobre a necessidade de normatizar o uso do solo visando à proteção da qualidade hídrica, seja através de leis de proteção de mananciais, seja através de zoneamentos ambientais, obtiveram resultados limitados, uma vez que estes instrumentos normativos, foram aplicados isoladamente, não inseridos em um sistema abrangente de gestão hídrica.

A atividade normativa, exercida enquanto um conjunto de projetos que visa à regulamentação do uso e ocupação do solo e da apropriação dos recursos naturais, passa a assumir, a partir daí, o lugar do planejamento. Os vínculos que esta atividade normativa estabelece com os demais instrumentos de gestão ambiental (licenciamento, fiscalização, monitoramento, educação ambiental etc.) são insuficientes e inadequados. Não se efetiva, para o desenvolvimento da atividade normativa, todo o emaranhado de alianças e parcerias necessárias, tanto dentro do corpo estatal como com os diferentes setores usuários dos recursos naturais que são objetos das normas.

Desta forma, o ordenamento territorial, a título de planejamento, com frequência cristalizou-se em normas legais de difícil aplicação e rápida superação. A adoção do conceito de "capacidade de suporte" ou de "saturação dos corpos receptores", aplicado através de uma análise do conjunto da bacia em que determinado empreendimento se instalaria, permitiria conjugar a normatização do uso do solo com a velocidade de transformação dos processos econômicos, sociais e tecnológicos, mas exigiria, para sua aplicação, a implantação de sistema integrado de planejamento, a participação dos usuários, a articulação institucional etc.

O próprio Estado, enquanto indutor da atividade econômica e enquanto produtor direto, usuário portanto dos recursos hídricos, exerceu papel preponderante para que a gestão se desse sempre com objetivos imediatistas, de garantia de oferta de quantidade e qualidade definidos em função de metas setoriais.

As agências e os órgãos envolvidos no gerenciamento e na exploração dos recursos hídricos tanto atuam desarticuladamente entre si, como atuam de forma centralizada (em termos hierárquicos, assim como em termos territoriais) para a tomada de decisão. A forte centralização das fontes de financiamento, e, portanto, de decisão, no Estado brasileiro, só começou a ser rompida com a Constituição federal de 1988. Não completou-se, todavia, todo o ciclo de adaptações do aparato institucional: os municípios e regiões ainda não assumiram

as atribuições normativas, fiscalizatórias e de planejamento que agora lhes são facultadas.

Note-se, a respeito, que tanto a regionalização como a municipalização da decisão, são processos necessários e em andamento, mas não implicam automaticamente em democratização da decisão. São processos distintos e que, estando ambos previstos constitucionalmente, têm pela frente um longo percurso de implantação e amadurecimento.

Órgãos financeiramente mais fortes há anos vêm impondo seus programas,

*No Estado de São Paulo, apenas no final da década de 80 a idéia de planejamento ambiental ganhou espaço institucional. No entanto, adotou-se então a herança advinda das escolas de ammenagement du territoire.*

desconsiderando a necessária integração entre as várias esferas governamentais, os diferentes segmentos sociais e os anseios das sociedades locais. A força financeira destes órgãos advém do fato que suas atribuições foram geradas no bojo de políticas desenvolvimentistas, quando o Estado assumiu a função de criar infra-estrutura ( estradas, hidrelétricas, abastecimento de água ), necessária ao processo de industrialização e urbanização acelerada.

A solução desses problemas exige a adoção de uma política de recursos hídricos capaz de reverter a situação atual e garantir o desenvolvimento do Estado de forma menos predatória, transcendendo as questões setoriais para integrar-se no conjunto mais amplo das demais políticas de desenvolvimento.

Nesse sentido, é fundamental a elaboração de propostas de políticas públicas integradas, que considerem as questões municipais, regionais (a unidade regio-



nal entendida como sendo a bacia hidrográfica) e estaduais.

É necessário, para tanto, que se estabeleça mecanismos institucionais substancialmente distintos daqueles que, ao longo dos tempos, geraram políticas setorializadas e parciais.

Cabe aos cientistas políticos esmiuçar a análise das relações e processos interativos entre os setores econômicos que foram se tornando hegemônicos a cada período da história econômica e social do país, seus vínculos com o Estado, o estabelecimento de uma burocracia gestora e a adaptação recorrente do Estado para que as necessidades desses setores se viabilizassem.

As adaptações que agora se fazem necessárias decorrem, de um lado, da evidência de que o recurso hídrico é um bem econômico, crescentemente escasso e, de outro lado, da abertura à reforma do Estado, viabilizada com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição federal de 1988.

A gestão dos recursos hídricos chegou a impasses institucionais, políticos e financeiros e busca agora novos rumos. A redefinição do modelo de gestão inclui em seu bojo a discussão de mecanismos financeiros que assegurem a continuidade das ações necessárias. A exigüidade de recursos e o esgotamento das fontes até agora utilizadas pressionam no sentido de transformações no sistema de financiamento, desde as fontes até os mecanismos de distribuição e de controle.

É preciso notar que hoje ninguém mais nega a importância e a urgência de se realizar investimentos visando à melhoria das condições sanitárias no Estado. Há grande valorização dos investimentos em saneamento, seja para melhorar a saúde pública, diminuindo a probabilidade de contaminação, seja para a recuperação ambiental, seja para a retomada do desenvolvimento, uma vez que as obras de saneamento movimentam uma significativa parcela de indústria e possibilitam o emprego de grande quantidade de mão-de-obra.

Porém, a falta de investimentos no setor provocou uma situação tão alarmante que hoje a sociedade civil se organiza para reivindicar dos políticos e dos governantes ações concretas que possam

reverter a situação. O aparecimento de movimentos como o "Piracicaba 2000" e a "Campanha para a recuperação do Tietê" são exemplos expressivos. Da mesma forma, diversos municípios estão se organizando para assumir a gestão de seus recursos hídricos, seja discutindo a municipalização dos serviços de água, seja através de associações intermunicipais, dentre as quais podemos citar a ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto, a Frente Nacional Pró-Saneamento, o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivarí e o Consórcio do Alto Tietê.

Tratam-se de iniciativas que apontam na direção da ampliação da participação pública, da descentralização, da reavaliação de prioridades de uso da água, e, portanto, das prioridades de investimento. Para avançar neste sentido, é preciso a adaptação de todo o aparato estatal de gestão dos recursos hídricos.

Este movimento deve realizar-se associado à busca de novas formas de financiamento dos investimentos necessários para a manutenção da qualidade e quantidade de água, uma vez que o padrão de crescimento econômico até aqui adotado para o país pressupunha a internalização pelo Estado dos custos decorrentes da implantação desta infra-estrutura, padrão este que se esgotou. Assim, a cobrança pelo uso da água é elemento fundamental para a viabilização da gestão da qualidade e da quantidade do recurso.

A cobrança deve ser entendida como um dos instrumentos da gestão, não apenas por viabilizar os investimentos necessários, mas também porque sua aplicação constitui-se em elemento eficiente de planejamento locacional, indutor de investimentos em controle de efluentes, de mudanças tecnológicas e nos processos produtivos.

O desenvolvimento e aplicação de programas de cobrança pelo uso da água permite valorizar e/ou penalizar os diversos usos dos recursos hídricos, previstos e mensuráveis para cada atividade, de acordo com a análise da capacidade de suporte que a bacia apresenta, e em atendimento às metas ambientais e prioritárias de uso da água acordadas regionalmente e definidas em plano específico.

A efetivação desta reforma deve ser objeto de atenção e discussão pública, evitando-se assim que soluções e entendimentos internos das corporações se imponham, perpetuando a exclusão de uma representação mais ampla nos procedimentos decisórios.

Uma vez que as atividades sócio-econômicas são a principal causa dos problemas relativos aos recursos hídricos, as propostas para a solução desses problemas devem estar necessariamente associadas às políticas de desenvolvimento. Assim, se por um lado a formulação da política de recursos hídricos deve incorporar as necessidades globais e setoriais do desenvolvimento econômico e social, por outro lado a questão dos recursos hídricos deve ser considerada na formulação das políticas setoriais de saúde pública, desenvolvimento tecnológico, industrialização, agricultura, produção de energia etc.

A solução de questões tão complexas não pode ser atribuída a um único órgão público, nem a uma só esfera de poder, seja ela estadual, municipal ou federal. A solução desses problemas requer a criação de um Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos, Sistema esse entendido como um conjunto de órgãos públicos que, articulados entre si e apoiados em leis, planos, recursos específicos etc., garantam o gerenciamento para a recuperação, conservação e proteção dos recursos hídricos.

É neste quadro que se insere o planejamento, como um dos principais instrumentos para a implantação de uma política e de um sistema de gestão dos recursos hídricos.

## PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Entendemos como planejamento um processo técnico e político organizado para se atingir um determinado objetivo. Para que as ações resultantes do planejamento alcancem a meta desejada, é necessário realizar não apenas uma série de estudos e propostas técnicas, mas também muitas negociações políticas.

É possível, desta forma, abandonar as noções de planejamento integral e centralizado, que pretende, via uma

“racionalidade técnica”, resolver todos os problemas sociais e econômicos e, portanto, também os territoriais e ambientais.

Este conceito de planejamento como processo, permanente e iterativo, não é novo e já existe bibliografia a respeito: “Assim, pode-se considerar que o processo de planejamento, na sua acepção mais geral, se desenvolve através de uma seqüência de etapas, entre as quais se distinguem formulação de objetivos, diagnóstico, recolha de dados, elaboração de planos alternativos, comparação de alternativas e, por fim, decisão, programação, implementação e controle.

***A forte centralização das fontes de financiamento, e, portanto, de decisão, no Estado brasileiro, só começou a ser rompida com a Constituição Federal de 1988. Não completou-se, todavia, todo o ciclo de adaptações do aparato institucional: os municípios e regiões ainda não assumiram as atribuições normativas, fiscalizatórias e de planejamento que agora lhes são facultadas.***

*No cumprimento destas etapas pode-se considerar uma óptica territorial, que distingue os níveis nacional, regional e local, e uma óptica temporal, que considera o curto, o médio e o longo prazo.”<sup>1</sup>*

No entanto, os órgãos setoriais de gestão e aproveitamento hídrico tendem a entender o planejamento necessário para a obtenção de suas metas como sendo o planejamento hídrico; enquanto que os órgãos de gestão ambiental lamentavelmente substituíram o processo de planejamento pelo desenvolvimento dos instrumentos normativos. Ao longo de décadas, adotou-se, assim, a parte como sendo o todo.

A complexidade das questões relacionadas aos recursos hídricos exige a definição de alguns conceitos básicos, os quais orientarão o planejamento. São eles:

1. CUNHA, L. Veiga da et al. *A gestão da água-Princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian.p.102.

1. o recurso hídrico é essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social;
2. o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, regional e setorialmente descentralizado e participativo.
3. a bacia hidrográfica deve ser a unidade físico-territorial do planejamento e do gerenciamento;
4. o recurso hídrico é um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada;
5. a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos são fatores indissociáveis e condicionam a sua utilização;
6. o uso do recurso hídrico para abastecimento humano é prioritário com relação aos demais usos possíveis.

Entendido dessa maneira, o planejamento dos recursos hídricos é extremamente complexo, pois extrapola os problemas específicos destes recursos, abrangendo questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo, bem como ao desenvolvimento econômico e social.

Não se deve, portanto, considerar o planejamento desses recursos como uma ação setorial. É necessário integrá-lo ao planejamento global do desenvolvimento (nos seus níveis estadual, regional e municipal) e aos planejamentos setoriais, como os do uso do solo, da produção de energia, do transporte etc.

A intensa disputa pela utilização dos recursos hídricos, que ocorre principalmente nas bacias hidrográficas mais industrializadas, e a necessidade de garantir água em quantidade e qualidade satisfatória para o desenvolvimento econômico e o bem-estar das populações atuais e futuras, são o objeto primordial da ação do planejamento dos recursos hídricos. Esta se dá, em primeira instância, pela definição de prioridades no uso da água e pelo estabelecimento de metas ambientais de quantidade e de qualidade.

A definição de prioridades consiste em estabelecer uma hierarquia para seu uso em determinada bacia, seja esse uso urbano, industrial, agrícola, energético ou de preservação ambiental. Entretanto, embora se deva priorizar a utilização da água nessa ou naquela atividade, não se pode desconsiderar sua importância para

as demais, garantindo-se assim o uso múltiplo dos recursos hídricos.

Priorizar determinados usos em detrimento de outros implica a explicitação pública dos conflitos envolvidos, em negociação, entendimento, compensação, etc. Ações políticas com lastro técnico, portanto.

Em atendimento a essas prioridades de uso, a definição de metas ambientais de quantidade e qualidade para cada segmento de corpo d'água é necessária como parâmetro para o estabelecimento de limites para o consumo e o despejo de poluentes por cada um dos usuários significativos. Somente a partir da definição dessas metas (metas de controle, de preservação, de recuperação, de fiscalização, de outorga etc.) será possível reverter a situação atual e alcançar, futuramente, a condição desejada.

As prioridades de uso e as metas de qualidade e de quantidade de uma determinada bacia dependerão das características de seus recursos hídricos (vazão, regime, capacidade de autodepuração, condições das áreas produtoras de água), das condições de uso (usos da água atuais e futuros, quantidade e qualidade atuais e necessárias para a implantação dos usos previstos), do uso e da ocupação do solo (urbano, industrial e agrícola) e do desenvolvimento econômico e social da bacia. Assim, prioridades e metas poderão diferir tanto de uma bacia para outra, quanto em diferentes regiões de uma mesma bacia. Da mesma forma, devem ser revistos periodicamente, de forma a garantir a aderência com a dinâmica social, econômica e política.

A partir da identificação das metas e prioridades, deverão ser elaborados os vários planos, programas e projetos, os quais definirão os investimentos necessários para que se alcancem os objetivos desejados.

É evidente que, da forma como é proposta, a definição de prioridades não só é o fulcro das atividades de planejamento, como supõe uma postura democrática em relação ao processo de planejamento, postura essa alicerçada em mecanismos institucionalizados de articulação de órgãos públicos e de representantes de usuários da água.

A participação dos vários órgãos públicos e das organizações não-governamentais é fundamental para o sucesso destes procedimentos. Dessa maneira, o planejamento não será apenas a concretização de trabalhos tecnicamente bem formulados, mas sim o resultado de debates e negociações com os diversos setores sociais e econômicos.

Essas negociações permitirão que as propostas sejam elaboradas não só em função das expectativas dos setores sociais para a utilização, proteção e recuperação dos recursos hídricos, mas também dos custos financeiros e sociais implícitos nos programas a serem executados.

Note-se que estão aí contidas modificações significativas nos procedimentos de gestão adotados: a integração institucionalizada do Estado, como gestor da coisa pública, com representantes organizados de interesses setoriais; o compromisso comum com metas de quantidade e de qualidade da água, com todos os reflexos que estas metas possam ter sobre uso do solo, sobre obras de recuperação da qualidade e de garantia da quantidade; explicitação dos custos sociais, econômicos e financeiros implícitos em cada meta adotada e, portanto, explicitação das fontes e formas de rateio.

A implantação de um processo de planejamento com essas características requer a utilização coordenada de uma série de instrumentos legais, planos e programas setoriais, regionais e locais, expostos a seguir, de forma resumida:

- 1. instrumentos legais:** todo o conjunto de leis, normas, portarias etc. que direta ou indiretamente condicionam a gestão dos recursos hídricos. Exemplificando: legislação de controle, licenciamento, outorga, localização industrial, restrições ambientais etc.
- 2. planos globais, setoriais e regionais:** podem ser subdivididos genericamente em planos de desenvolvimento (urbano, industrial, agrícola, tecnológico etc.); planos de uso do solo (crescimento urbano, zoneamento industrial, áreas de proteção ambiental, zoneamento agrícola etc.); planos de uso da água (para abastecimento, produção de energia, produção pesqueira, lazer,

transporte etc.); planos de recuperação de qualidade (controle de erosão, reflorestamento ciliar, saneamento etc.).

- 3. programas setoriais:** entre outros, pode-se destacar controle, monitoramento, cobrança pelo uso da água, outorga, licenciamento ambiental etc.

### **BASE LEGAL PARA O PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO**

A partir da promulgação da Constituição do Estado de São Paulo em 1989, a gestão dos recursos hídricos tomou novos rumos. A Seção II do Capítulo IV foi dedicada a essa questão, podendo-se destacar:

*O planejamento dos recursos hídricos é extremamente complexo, pois extrapola os problemas específicos destes recursos, abrangendo questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo, bem como ao desenvolvimento econômico e social.*

1. de acordo com o Art. 205º, o Estado fica obrigado a instituir, por lei, o sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais, municipais e a sociedade civil, além de assegurar meios financeiros para a utilização, o aproveitamento múltiplo e a proteção dos recursos hídricos;
2. para garantir recursos financeiros para o sistema, no Art. 211º está prevista a cobrança pelo uso da água.

O conteúdo desses dois artigos já é suficiente para demonstrar o caráter democrático que deve ser atribuído a esse sistema.



A Lei 7.663/91, em atendimento a estes artigos da Constituição, estabelece normas de orientação para a Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como para o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa Lei define a criação de um Conselho Estadual de Recursos Hídricos e de Comitês de Bacias Hidrográficas. O Conselho e os Comitês serão órgãos colegiados, consultivos, deliberativos e de nível estratégico, com poderes para deliberar sobre as questões relativas a seu nível de atuação (estadual ou por bacia hidrográfica).

A Lei define também que o Conselho e os Comitês tenham o apoio de uma secretaria executiva formada por técnicos dos órgãos do Estado. Entre suas atribuições, pode-se destacar a elaboração dos Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos por Bacias Hidrográficas. A Lei estabelece ainda alguns critérios gerais para a cobrança pelo uso da água e prevê a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

Dos órgãos colegiados farão parte representantes do Estado, dos Municípios e da Sociedade Civil. Os Municípios poderão participar da secretaria executiva e nas bacias hidrográficas, onde a situação for mais crítica poderão ser criadas Agências de Bacias, com estrutura administrativa própria e poderes tanto para elaborar os planos por bacia hidrográfica como para gerenciar os recursos financeiros advindos da cobrança pelo uso da água.

Quanto às questões mais específicas do planejamento, a Lei fornece diretrizes para a formulação de Planos para o Estado e para cada bacia hidrográfica:

Art. 16º - O Estado instituirá, por lei, com atualizações periódicas, o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH -, tomando por base os planos de bacias hidrográficas, as normas relativas à proteção do meio ambiente e às diretrizes do planejamento e gerenciamento ambientais. O plano conterá, dentre outros, os seguintes elementos:

- I. objetivos e diretrizes gerais, em níveis estadual e inter-regional, definidos mediante processo de planejamento iterativo, que considere ou-

tros planos gerais, regionais e setoriais, devidamente compatibilizados com as propostas de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos do Estado;

- II. diretrizes e critérios gerais para o gerenciamento de recursos hídricos;

- III. diretrizes e critérios para a participação financeira do Estado no fomento aos programas regionais relativos aos recursos hídricos, quando couber, definidos mediante articulação técnica, financeira e institucional com a União, Estados vizinhos e entidades internacionais de cooperação;

- IV. compatibilização das questões interbacias e consolidação dos programas anuais e plurianuais das bacias hidrográficas, previstos no inciso II do artigo seguinte;

- V. programas de desenvolvimento institucional, tecnológico e gerencial, de valorização profissional e de comunicação social, no campo dos recursos hídricos.

Art. 17º - Os planos de bacias hidrográficas conterão, dentre outros, os seguintes elementos:

- I. diretrizes gerais, a nível regional, capazes de orientar os planos diretores municipais, notadamente nos setores de crescimento urbano, localização industrial, proteção dos mananciais, exploração mineral, irrigação e saneamento, segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias ou regiões hidrográficas correspondentes;

- II. metas de curto, médio e longo prazo para se atingir os índices progressivos de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos da bacia, traduzidos, entre outras, em:

- a. planos de utilização prioritária e propostas de enquadramento dos corpos d'água na classe de uso preponderante;<sup>2</sup>

2. Enquadramento é o estabelecimento do nível de qualidade (classe) a ser alcançado e/ou mantido em segmento de corpo d'água ao longo do tempo (Resolução CONAMA nº 20).

- b. programas anuais e plurianuais de recuperação, proteção, conservação e utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica correspondente, inclusive com especificações dos recursos financeiros necessários;
- c. programas de desenvolvimento regionais integrados, a que se refere o Art.5º dessa lei.<sup>3</sup>

No que concerne à atuação dos órgãos estaduais responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos, o Art. 30º da mesma Lei prevê que, na execução de suas atividades, esses órgãos deverão obedecer às diretrizes estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

De forma específica, o Art. 7º da Lei define que o Estado realizará programas conjuntos com os municípios, mediante convênios de mútua cooperação, assistência técnica e econômica, visando à instituição de áreas de proteção, ao zoneamento de áreas inundáveis, à implantação de sistemas de alerta e defesa civil, à racionalização do uso da água, ao tratamento de águas residuais etc. Os Art. 31º e 32º prevêem ainda o incentivo à formação de consórcios intermunicipais e, para os municípios que se organizarem técnica e administrativamente, a delegação da gestão dos recursos hídricos de interesse exclusivamente local.

A Lei determina também que o Plano Estadual seja encaminhado à Assembleia Legislativa até o final do primeiro ano de mandato de cada governador e que as diretrizes e necessidades financeiras para a elaboração e implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos deverão constar das leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do Estado.

Estão, portanto, contidos nesta Lei os elementos necessários para a implementação de processo de planejamento, conforme discutido neste texto. Sua efetivação está em andamento, com as dificuldades inerentes a qualquer transformação política e institucional. Estão em organização as instâncias de articulação institucional, de elaboração dos planos,

de discussão dos diversos instrumentos de gestão. Está aberta a possibilidade de racionalização técnica e entendimento político na definição de metas, de articulação destas metas com as demais políticas setoriais, de definição, enfim, de uma Política e de um Plano de Recursos Hídricos.

## CONCLUSÃO

1. O Plano Estadual de Recursos Hídricos será o resultado de um processo de planejamento iterativo o qual, ao

*A intensa disputa pela utilização dos recursos hídricos, que ocorre principalmente nas bacias hidrográficas mais industrializadas, e a necessidade de garantir água em quantidade e qualidade satisfatórias para o desenvolvimento econômico e o bem-estar das populações atuais e futuras, são o objeto primordial da ação do planejamento dos recursos hídricos.*

mesmo tempo que considera as propostas dos planos de bacias hidrográficas, elabora e propõe diretrizes gerais para proteção, recuperação e conservação dos recursos hídricos, a nível estadual e inter-regional, compatibilizando-as com os diversos planos globais e setoriais do Estado.

2. Os Planos por Bacias Hidrográficas, por sua vez, estabelecerão diretrizes gerais, a nível regional, para compatibilizar o desenvolvimento das atividades econômicas com as necessidades de proteção, recuperação e conservação dos recursos hídricos da bacia. Esses planos definirão ainda:

- a. as metas de quantidade e qualidade, quando serão definidos os limites de captação de água e de despejo de poluentes a nível regional e local;

3. O Art. 5º da Lei prevê que o Estado elabore planos de desenvolvimento para os municípios afetados por reservatórios ou restrições advindas de legislação estadual relacionada a recursos hídricos.

- b. as prioridades de uso, que estabelecerão, entre os diversos usuários, uma hierarquia para o consumo e o lançamento de efluentes.

Para que estes objetivos sejam atingidos, serão elaboradas propostas que orientem a localização industrial, a expansão da área irrigada, a proteção de mananciais, o reenquadramento e os programas de controle, monitoramento, licenciamento, recuperação da qualidade etc.

Como estas questões interferem direta ou indiretamente no uso do solo, os planos por bacia hidrográficas deverão incorporar as necessidades dos municípios através de programas de desenvolvimento integrado.

3. A participação de representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade

civil no processo de decisão garantirá que as propostas finais sejam o resultado de negociação política.

4. O resultado das negociações deverá ser incorporado tanto pelo Estado, quando da programação das atividades de seus órgãos gestores dos recursos hídricos (Art. 30º), quanto pelos municípios, através da realização de programas conjuntos (Art. 7º), da gestão dos recursos hídricos de interesse local (Art. 32º) e da consideração das propostas formuladas nos Planos por Bacias, quando implementarem suas políticas de uso e ocupação do solo.
5. A adaptação do aparato estatal para o atendimento a estes itens está em processamento e deve ser objeto de atenção e participação dos municípios, dos usuários e da sociedade civil organizada.

#### BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- ◆ CONEJO, João Gilberto Lotufo. Critérios de outorga de usos da água. *Revista RAP*, abril/junho de 1993.
- ◆ CUNHA, L. Veiga da e outros. *A gestão da água - Princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.
- ◆ GUAZZELLI, Milo Ricardo et al. *Enquadramento dos cursos d'água - Uma abordagem prática*. São Paulo: CETESB, 1991.
- ◆ GANZELI, José Paulo. *O Planejamento de bacias hidrográficas como orientação para planos municipais*. São Paulo, 1990.
- ◆ \_\_\_\_\_. A política de uso e ocupação do solo e a conservação das águas para abastecimento público. São Paulo, 1991 (texto inédito).
- ◆ GOLDENSTEIN, Stela. Planejamento Ambiental do Território para o Estado de São Paulo. São Paulo, 1990 (circulação restrita).
- ◆ \_\_\_\_\_. O papel das unidades regionais na implementação de políticas públicas: meio ambiente. A nova organização regional do Estado de São Paulo - Subsídios para um modelo de gestão. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - Fundap, 1992. p 42.
- ◆ SMA/CPLA/DBH. Bacia do Rio Piracicaba - Diretrizes para planejamento Relatório técnico nº 1. SMA, 1989.
- ◆ SMA/CPLA/DBH. Proposta para o estabelecimento de metas ambientais para as bacias dos rios Piracicaba e Capivari. Relatório "Reenquadramento dos corpos d'água. (texto inédito). SMA, 1993.
- ◆ Lei Estadual nº 7663/91. □



Publicado por sugestão da Coordenadoria de Educação Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo

## CARTA DA TERRA

3 a 14 de junho de 1992

### PREÂMBULO

Somos Terra, os povos, as plantas e animais, as chuvas e oceanos, o respiro das florestas, o fluir dos mares.

Honramos a Terra como abrigo de todos os seres vivos.

Acalentamos a beleza e a diversidade da vida na Terra.

Saudamos a capacidade de renovação como fundamento de toda a vida na Terra.

Reconhecemos o espaço dos Povos Indígenas na Terra, seus territórios, costumes e sua singular relação com a Terra.

Ficamos estarelecidos perante o sofrimento humano, a pobreza e os desastros que os desequilíbrios do poder causam à Terra.

Sentimo-nos partícipes na responsabilidade de proteger e reabilitar a Terra e em assegurar um uso eqüitativo e sábio dos recursos, almejando um equilíbrio ecológico e novos valores sociais, econômicos e espirituais.

Nessa ampla diversidade, nós configuramos uma unidade.

Nosso lar comum está sempre mais ameaçado.

Portanto, selamos um compromisso sobre os seguintes princípios, ressaltando a todo instante as necessidades peculiares às mulheres, aos povos indígenas, aos povos do Sul, aos deficientes e a todos os desprivilegiados.

### PRINCÍPIOS

1. Nós concordamos em respeitar, fomentar, proteger e reabilitar os ecossistemas da Terra, para assegurar a diversidade biológica e cultural.
2. Nós saudamos nossa diversidade e nossa aliança comum. Respeitamos todas as culturas e declaramos que todos os povos têm direito às necessidades ambientais básicas.
3. Nós somos atingidos pela pobreza. Concordamos pois, em mudar os meios de produção e consumo não sustentáveis, para assegurar que a pobreza seja erradicada e, assim, abolir o abuso da Terra. Isto inclui reconhecer o papel da dívida e o escoamento financeiro do Sul para o Norte, além de reconhecer a opulência e a corrupção como causas fundamentais. Vamos enfatizar e aperfeiçoar a capacidade endógena de criar tecnologias e desenvolvimento. Tentativas de erradicar a pobreza não devem justificar o abuso do meio ambiente, e esforços para proteger ou reabilitar o meio ambiente não podem ignorar as necessidades básicas do homem.
4. Nós reconhecemos que, na sua minoria, as fronteiras nacionais não respeitam a configuração ecológica da Terra. A soberania nacional não nos exime do dever coletivo de proteger e reabilitar os ecossistemas da Terra. As práticas comerciais e as empresas transnacionais não podem causar degradação ambiental e deveriam ser controladas, para que se atinjam justiça social, comércio eqüitativo e solidariedade para com os princípios ecológicos.
5. Nós rejeitamos a montagem e o uso do poderio militar bem como as pressões econômicas como meios de resolver conflitos. Nós nos comprometemos a buscar a paz verdadeira, que não é apenas a ausência de guerra, mas engloba a erradicação da pobreza, o fomento da justiça

social e o bem-estar econômico, espiritual, cultural e ecológico.

6. Nós concordamos em assegurar que os processos decisórios e os critérios que os norteiam sejam claramente definidos, transparentes, explícitos e justos. Aqueles, cujas decisões ou atividades possam afetar o meio ambiente, terão, antes de provar que não causarão danos. Aqueles, passíveis de serem atingidos, em especial os povos do Sul e outras nações oprimidas, deverão ter livre acesso à informação e voz ativa nos processos de tomada de decisão.
7. Estados, instituições, corporações e povos contribuem em níveis diferentes para a iniquidade ambiental, vivência de degradação ecológica e capacidade de reagir à destruição ambiental. Enquanto todos têm responsabilidade na melhora da qualidade ambiental, aqueles que espoliaram ou consumiram a maior parte dos recursos da Terra, ou os que continuam a fazê-lo, devem interromper essa espoliação ou reduzir esse consumo e arcar com os custos da reabilitação e proteção ecológica, suprindo a maioria dos recursos financeiros e tecnológicos.
8. Mais da metade da população da Terra é constituída por mulheres. São um poderoso estímulo à mudança. A elas se deve a maior parcela do empenho para com o bem-estar. É consenso entre homens e mulheres que, nos processos decisórios e sociais, a condição feminina deve, de forma justa, espelhar sua contribuição. Devemos mudar de uma sociedade governada por homens, para outra que reflita melhor as preciosas contribuições de homens e mulheres para o bem-estar humano e ecológico.

Nós nos demos conta de que as ameaças à biosfera, sustento de todos os seres vivos da Terra, têm aumentado em velocidade, ganham magnitude e escala, a um ponto no qual a inércia configura-se como negligência.

### PLANOS DE AÇÃO DA CARTA DA TERRA

1. Nós, como indivíduos, iremos incorporar o espírito e os princípios da Carta da Terra, fazendo deslançar ações concretas no seio de nossas Organizações Não-Governamentais.
2. Nós usaremos os mecanismos existentes e/ou criaremos uma rede internacional de signatários, para disseminar a Carta da Terra, como mandamento de atuação em nível local, nacional e global.
3. A Carta da Terra será traduzida para todos os idiomas da Terra.
4. Nós nos comprometemos a elaborar o "OBJETIVO 1995", com o qual as Nações Unidas irão celebrar seu 50º aniversário, momento em que desejamos que adotem esta Carta da Terra.
5. As organizações Não-Governamentais do mundo todo irão iniciar uma campanha conjunta "Nós Somos Terra" até 1995, e a adoção dessa Carta da Terra pelas Nações Unidas.
6. Cada indivíduo, organização, corporação ou estado irá reservar uma porcentagem de seu orçamento operacional e de seu lucro à guisa de "Porcentagem da Terra", voltada para a reabilitação, proteção e gestão dos ecossistemas da Terra e dedicada ao desenvolvimento eqüitativo.
7. Nós convocamos para um segundo Fórum Global, a ter lugar em 1999, a fim de avaliar e reafirmar nosso compromisso para com as relações estabelecidas, os feitos atingidos e as metas almejadas no "Fórum Global 1992".

The Earth Charter. Documento elaborado pelas Organizações Não-Governamentais reunidas no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. In: SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Série Documentos, São Paulo, junho/1993. □