

Cidades e suas águas: gestão articulada para a sustentabilidade ambiental

Evania Freires Galindo
Maria de Fátima R. de G. Furtado

Resumo

O debate atual sobre a gestão urbana e ambiental passa pela necessidade de compreensão dos meandros e contextos nos quais são formulados os discursos contemporâneos sobre a cidade e de como são formadas as diferentes representações sociais sobre o fenômeno urbano. A água, por ser um bem essencial à vida, tanto em sua dimensão individual quanto coletiva, e um recurso escasso e finito, coloca para as atuais gerações a necessidade urgente de desenvolver mecanismos de conservação. Por sua vez, a efetiva conservação dos recursos hídricos exige a compreensão do processo social de construção e gestão do espaço onde eles se encontram, incorporando suas dimensões sociais, políticas e simbólicas. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é discutir os aspectos centrais da articulação da gestão urbana com a gestão de recursos hídricos, para assegurar a sustentabilidade ambiental urbana.

Palavras-chave: gestão urbana; gestão de recursos hídricos; sustentabilidade ambiental urbana; legislação de recursos hídricos; legislação urbana.

Abstract

To understand the present debate on urban and environmental management it is crucial to understand the intricate context where the many views and conceptions regarding city and urban life are formulated. It is also necessary to take into account the different social representations of the urban phenomenon. Water, being essential for life both in its individual and collective dimensions and a limited and scarce resource, poses for the present generation the urgent need to develop mechanisms of conservation. To achieve this effective conservation of hydro resources, management tools must be built taking into consideration all social processes that take place in the territory where the resources are, incorporating their symbolic, political and cultural dimensions. In this context, the objective of this paper is to discuss the central aspects of the articulation of Urban and Hydro Resources Management, ensuring urban environmental sustainability.

Key-words: urban management; hydro resources management; urban environmental sustainability; hydro resources legislation; urban legislation.

Introdução

Nos últimos anos, a proteção, conservação, aproveitamento racional e a garantia dos usos múltiplos dos recursos hídricos têm sido objeto central de preocupação de administradores públicos, pesquisadores, entidades da sociedade civil e movimentos sociais. Diversos organismos nacionais e internacionais têm discutido a problemática da água, foram formulados pressupostos baseados na conservação integrada e sustentabilidade ambiental para nortear as diversas práticas de gestão. Existe todo um aparato institucional – consubstanciado em legislações, que legitima essas ações. Enfim, há uma congruência de ações no sentido de garantir para as atuais e futuras gerações a disponibilidade de um recurso essencial para a existência – a água.

72

Contudo, apesar de todos os avanços alcançados, ainda se verifica a necessidade de se desenvolverem ações mais concretas – que de fato garantam uma gestão eficiente, eficaz e efetiva dos recursos hídricos, o que passa, necessariamente, pela gestão do lugar – de modo a garantir a sustentabilidade ambiental. Para tanto, a prática dos Comitês de Bacias Hidrográficas, enquanto *locus* da gestão dos recursos hídricos que dão conta de diversos processos urbanos (sociais, políticos, econômicos e culturais), deve estar articulada aos Planos Diretores Municipais, de forma a integrar a gestão das águas ao processo de planejamento local, conjugando os instrumentos de gerenciamento hídrico com os de planejamento urbano.

Neste sentido, o presente artigo se propõe a discutir os aspectos centrais da articulação da gestão urbana com a gestão de recursos hídricos, com vistas a assegurar a sustentabilidade ambiental urbana. Para tanto, num primeiro momento, o artigo enfoca a problemática ambiental da água nos ambientes urbanos e o desafio de articular a gestão urbana à gestão de recursos hídricos; em seguida, faz uma discussão acerca da Lei das Águas e do Estatuto da Cidade, enquanto instrumentos legais para instituir uma gestão articulada e alcançar a sustentabilidade ambiental urbana; e, por último, tece algumas considerações finais.

A problemática ambiental da água nos ambientes urbanos e o desafio de articular a gestão urbana à gestão de recursos hídricos

A disponibilidade de água doce para consumo humano sempre ocupou um lugar privilegiado entre as prioridades a serem consideradas pelas sociedades antigas para a fixação em determinados locais. As aglomerações humanas de que se tem registro histórico assentaram-se e desenvolveram-se próximas a mananciais de água. Para as sociedades antigas, a água tinha lugar destacado na economia de sobrevivência, além de exercer papel determinante na dinâmica da vida humana e no desenvolvimento técnico e material, enquanto elemento aglutinador e organizador da vida social (Silva, 1998; Pontes, 2003).

A água, por constituir-se num bem de primeira necessidade, essencial à vida, tanto em sua dimensão individual quanto coletiva (Pontes e Schramm, 2004), e por ser um recurso escasso e finito, agravado pelo uso predatório e desigual, coloca para as atuais gerações a necessidade urgente de desenvolver mecanismos de gestão e conservação. Isso porque, durante séculos, a humanidade considerou a água como um recurso inesgotável, e a utilizou de forma predatória e insustentável, levando a água a tornar-se cada vez mais um bem escasso, necessitando de um uso racional e equilibrado, de modo a garantir a sua conservação e sustentabilidade.

O fato de a água não estar ao alcance de todos e, nas áreas urbanas, ser cada vez menos acessível – por fatores geográficos e econômicos – tem sido agravado pelo crescimento da densidade populacional nas grandes cidades, que aumenta a demanda por água e alimento, e impulsiona o seu uso em diversas atividades industriais e agrícolas. Em contraponto, a produção de esgoto e lixo também tem aumentado, descarregando muita poluição nos rios, gerando uma crescente degradação dos recursos hídricos (Lima, 2002).

Um outro paradoxo refere-se ao fato de os países desenvolvidos contarem com alta tecnologia, capital e estrutura socioeconômica para a tomada de decisões sobre o uso da água pelas populações urbanas; enquanto, nos países em desenvolvimento, muitas cidades não contam com sistemas de esgoto: quando existem, são ineficientes e geralmente mal dimensionados.

Entretanto, mesmo os países desenvolvidos estão encontrando cada vez mais dificuldades para conseguir um uso “sustentável” da água nos centros urbanos. Desse modo, a questão da água no contexto da urbanização não consiste somente nos aspectos de fornecimento de água e tratamento de esgotos, mas numa visão mais ampla – os problemas relativos ao uso da água urbana fazem parte de um contexto maior de utilização dos recursos naturais nas sociedades humanas (ibid.).

Isso porque os recursos hídricos são uma categoria socialmente construída, pois sua mensuração e efetiva utilização

[...] dependem do desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, das condições econômicas envolvidas na sua exploração, bem como da evolução dos modos de vida da sociedade. (Vargas, 1999, p. 111)

Por isso mesmo, não se pode definir corretamente a noção de escassez de água sem relacioná-la com uma territorialidade regional específica e uma temporalidade sazonal particular.

Ademais, deve-se reconhecer que tal noção não se forma na sociedade sem uma ampla referenda política, social, econômica e até mesmo técnica ambiental. (Ibid., p. 115)

Em nível global, não há propriamente uma escassez hídrica, mas uma má distribuição espacial e temporal, que, somada à distribuição irregular da população humana

na Terra, faz com que algumas regiões sofram permanentemente com a falta desse recurso. Segundo o Informe das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo (Unesco, 2003), a disponibilidade global de água *versus* a população mundial mostra as disparidades existentes entre os continentes, com especial destaque para a pressão exercida sobre o continente asiático, que abriga mais da metade da população mundial (60%) e dispõe apenas de 36% dos recursos hídricos do mundo.

74 O Brasil possui a maior disponibilidade hídrica do mundo, 13,8% do escoamento médio mundial, tendo em território nacional a produção hídrica de 182.170 m³/s. Porém, sua distribuição ocorre de forma irregular entre as regiões. No Norte (Região Amazônica) estão concentrados aproximadamente 70% da água disponível para uso – onde habita apenas 7% da população nacional; enquanto os 30% restantes distribuem-se desigualmente pelo país – para atender a 93% da população. A região Nordeste, onde vive cerca de 28% da população brasileira, dispõe de apenas 3% dos recursos hídricos nacionais. Ressalta-se que a escassez se dá, principalmente, pela deterioração da qualidade da água, que inviabiliza a utilização de importantes mananciais e ocasiona uma demanda superior à oferta (Maia, 2002).

Vargas (2005) destaca que, segundo projeções da ONU, a persistirem os padrões de uso e as tendências atuais de crescimento populacional, até 2050, um quarto da população mundial viverá em países

afetados por escassez crônica de água. De fato, a escassez de água tem sido uma preocupação em escala global, pois o crescimento explosivo da população humana demanda um crescimento por água duas vezes mais rápido. Entretanto, a crise decorre de um problema de gerenciamento, um caso de alocação e de distribuição, e não somente em função do suprimento (Villiers, 2002).

Para a Organização das Nações Unidas trata-se, essencialmente, de uma crise de gestão dos recursos hídricos, causada pela utilização de métodos inadequados, decorrentes da inércia dos líderes e da ausência de uma consciência clara sobre a magnitude do problema por parte da população mundial (2003). Desse modo, inclusive em função do seu caráter estratégico para a sobrevivência das cidades, a gestão da conservação e da sustentabilidade dos recursos hídricos pressupõe um olhar que, além dos elementos naturais, enxergue o acúmulo de experiências e conhecimentos construídos, enfocando parâmetros de diversidade político-cultural e de justiça socioambiental.

Nos últimos 20 a 30 anos, a problemática ambiental da água vem ocupando lugar de destaque no debate sobre as grandes questões de interesse mundial, tornando-se um tema recorrente nos meios acadêmicos, científicos e técnicos, e em esferas de discussão política, protagonizando diversas conferências e fóruns mundiais (Pontes, 2003). A Conferência de Mar Del Plata, em 1977, marcou o começo de uma série de atividades globais em torno da

água, entre elas o Decênio Internacional de Água Potável e Saneamento (1981-1990). Por sua vez, a Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente, realizada em 1992 na cidade de Dublin, estabeleceu quatro princípios básicos, que continuam norteando as diversas ações empreendidas¹. E a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro, estabeleceu a adoção da Agenda 21, contribuindo para mobilizar as populações em torno de mudanças e favorecendo a evolução das práticas de gestão da água² (Unesco, 2003).

A Agenda 21 Brasileira, quando aborda a Gestão dos Recursos Naturais, indica os problemas mais graves na área de recursos hídricos no país, dando destaque para a gestão, quando enumera as seguintes dificuldades:

- a) inexistência de práticas efetivas de gestão de usos múltiplos e integrados dos recursos hídricos;
- b) critérios diferenciados na implementação dos processos de gestão no país;
- c) base legal insuficiente para assegurar a gestão descentralizada;
- d) inadequação dos meios disponíveis no poder público para implementar uma gestão eficiente;
- e) participação incipiente da sociedade na gestão, com excessiva dependência nas ações de governos;
- f) recursos científico-tecnológicos insuficientes para a gestão (Brasil, 2000a).

Agrega-se a esses problemas, o fato de a grande maioria da população

brasileira estar concentrada em cidades, desencadeando um duplo impacto para os recursos hídricos: a intensificação do uso e o aumento da poluição. De fato, a situação da poluição dos rios e lagos no Brasil é, de modo geral, muito grave. Rios, reservatórios, praias e baías nas proximidades das maiores áreas urbanas do Brasil encontram-se poluídos em decorrência do destino inadequado dado a esgotos, efluentes industriais e resíduos sólidos. Grandes rios e mesmo pequenos córregos que atravessam as aglomerações no Brasil são, muitas vezes, usados como evacuadores de águas servidas e depósito de lixo. Além de problemas de poluição e de proliferação de vetores, por ocasião de chuvas intensas, esses cursos de água costumam transbordar, ampliando os problemas sanitários e ambientais (ibid.).

A gestão dos recursos hídricos, concebida a partir da definição de regras de distribuição da água entre diferentes usos³ e entre diferentes usuários de um mesmo uso, pode ter distintos objetivos, algumas vezes contraditórios entre si. Nesse sentido, a Agenda 21 Brasileira enumera cinco objetivos para a instituição de regras de distribuição da água: eficiência econômica; conservação ambiental; geração de benefícios; redistribuição de renda; e financiamento da gestão (ibid.). Vale ressaltar que a adoção de instrumentos de gestão dos recursos hídricos tem como principais objetivos traduzir aspirações coletivas de racionalização do uso da água, de conservação e de preservação ambiental, além de produzir ações que induzam os usuários da água a

modificarem um comportamento julgado inadequado em relação à utilização dos recursos hídricos.

Apesar da diferença de conceitos e da forma de aplicação, tais instrumentos são, geralmente, utilizados na implementação de políticas ambientais em diferentes países. Entretanto, segundo a Declaração do Milênio, a má gestão e a degradação dos recursos naturais ameaça serviços vitais de água, minando o crescimento econômico, o bem-estar humano e a resistência ambiental (United, 2001). Todo esse quadro é agravado pelo acesso limitado à água, que enfraquece as perspectivas de desenvolvimento de muitos países e gera conflitos por causa de sua utilização e distribuição, tornando-se causa de disputas internacionais.

76

Desse modo, em função de suas várias dimensões (biológica, cultural, política e econômica), a água torna-se um eixo vital das relações sociais, potencializando os conflitos de interesses e de valores inerentes à sociedade de classes, exigindo uma abordagem integrada, que considere não apenas os aspectos biogeográficos, de quantidade e qualidade, mas também os aspectos socioeconômicos e o papel dos diferentes sujeitos sociais (Barbosa et al., 1997). Essa abordagem possibilitará a implantação de uma gestão ambiental mais eficiente e eficaz, de modo a garantir a proteção e conservação dos recursos naturais, assegurando seus múltiplos usos de forma racional e sustentável, visando atender às necessidades e direitos dos cidadãos, e instituir uma justiça sanitária e ambiental (Christofidis, 2003).

Por sua vez, os conflitos de interesse em relação ao uso da água evidenciam a necessidade de articulação interinstitucional para a adoção de uma política de gestão integrada de recursos hídricos. Do mesmo modo, exigem a criação de sistemas articulados de Bacias Hidrográficas que permitam a adoção de medidas mais estruturadas de combate à poluição hídrica, uma vez que os órgãos estaduais de meio ambiente, em face de restrições financeiras, têm tido uma atuação bastante limitada nesse campo (Brasil, 2000a).

O debate atual sobre a gestão urbana e ambiental passa pela necessidade de compreensão dos meandros e contextos nos quais são formulados os discursos contemporâneos sobre a cidade e formadas as diferentes representações sociais sobre o fenômeno urbano. O pano de fundo dessa discussão remete a duas tendências atuais, que caracterizam as agendas ambientais e urbanas: a) incorporação de padrões genéricos de sustentabilidade urbana e de qualidade de vida, associados a uma certa "eficiência ecológica" das cidades; b) alternativas de gestão ligadas ao planejamento estratégico e ao marketing das cidades (Acsegrad, 2001).

A cidade constitui-se no *locus* do viver humano em sociedade, onde são estabelecidas trocas permanentes, com níveis de diversidade e complexidade diferenciados, sendo, portanto, um fenômeno multidimensional e altamente complexo (Galindo, 2004). Sendo também a cidade um espaço geográfico onde ocorre uma multiplicidade de atividades humanas e que

possui grande relevância social, econômica e ambiental, faz-se necessário que se definam estratégias de gestão urbana para potencializar seu papel estratégico na superação dos problemas decorrentes do modo como as mesmas são governadas (Furtado, 2001).

Assim, a compreensão da cidade como um organismo vivo⁴ – com formas de organização e funcionamento expresso em tempos e movimentos próprios – modificado cotidianamente pela ação dos homens, impõe a necessidade de se buscarem formas de administrá-la e de administrar os processos sociais que a produzem e modificam, na perspectiva de melhorar a qualidade de vida, transformando a cidade num *locus* sustentável e saudável para vida do homem em sociedade (Galindo e Furtado, 2003).

As críticas ao modelo de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo suscitaram discussões e reflexões sobre alternativas para construção de um novo modelo, que assegure a permanência e continuidade das conquistas e avanços na qualidade de vida. Nesse contexto, surge a proposta do desenvolvimento sustentável, que se fundamenta num

[...] processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social. (Buarque, 1994 apud Furtado, 2001, p. 1)

Desse modo, a cidade, no século XXI, para ser palco de uma vida urbana sustentável, precisa superar sua degradação física, invertendo a lógica hoje em vigor de *lugar de consumo* em um *consumo (usu-fruto) de lugar*, forjando alternativas concretas às exclusões e às injustiças ainda prevalentes. Cabe frisar que duas noções-chave permeiam a proposta de construção de cidades sustentáveis: *sustentabilidade ampliada* – que enfoca a sinergia entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento; e *sustentabilidade progressiva* – que trabalha a sustentabilidade como processo pragmático de desenvolvimento sustentável (ibid.).

Por sua vez, esse processo de transformação, que busca a sustentabilidade da cidade, deve fundamentar-se: na busca do equilíbrio dinâmico entre uma determinada população e sua base ecológico-territorial; na ampliação da responsabilidade ecológica; na recuperação de áreas degradadas e reposição do estoque dos recursos estratégicos; e na manutenção da biodiversidade existente (ibid.).

Junqueira (2000) ressalta que o desenvolvimento sustentável baseia-se na proposição de que é necessário e possível intervir e direcionar o processo de desenvolvimento econômico, de modo a conciliar eficiência econômica, desejobabilidade social e prudência ecológica. Assim, a construção de cidades sustentáveis pressupõe mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, buscando substituir um *círculo vicioso* de produção, destruição e

exclusão por um *círculo virtuoso* centrado na produção, conservação e inclusão.

E apenas imprimindo aos esforços de conservação dos recursos naturais categorias como a temporalidade e a espacialidade é possível articular o planejamento urbano e a ética ambiental e ecológica, com vistas a assegurar a sustentabilidade ambiental urbana. Para tanto, faz-se necessária uma abordagem que vença o reducionismo naturalista do discurso ambiental e incorpore a intrincada teia de relações sociais, políticas, econômicas, ecológicas e simbólicas que moldam as relações entre a cidade e as estruturas ambientais. Nesta perspectiva, a efetiva conservação dos recursos hídricos exige a compreensão do processo social de construção e gestão do espaço onde eles se encontram, incorporando suas diversas dimensões (Galindo e Furtado, 2005a; 2005b).

78

Essa idéia comunga com as duas categorias de espaço trabalhadas por Santos (1997) – “*espaço-território*” e “*espaço-lugar*”. A noção de “*espaço-território*” evidencia o papel que práticas e relações de poder cumprem na estruturação e organização do espaço social. Assim, todo espaço é, necessariamente, território, pois as relações sociais que nele se estabelecem são, fundamentalmente, relações de poder. Vale ressaltar que o termo “*poder*” refere-se, não só aos poderes formalmente constituídos, mas, também, àqueles que dizem respeito aos diversos sujeitos que interagem no espaço social. Por sua vez, compreender o espaço enquanto lugar implica considerá-lo como constituído a partir das relações afetivas que

os sujeitos estabelecem entre si e com o lugar. Assim, a noção de “*espaço-lugar*” remete às questões das práticas cotidianas, da linguagem e dos códigos, do sentimento de pertencimento. São questões que, em última instância, têm a ver com a possibilidade de ser sujeito social, com nível de mobilização para interferir nas relações de poder (Galindo, 2004).

Lei das Águas e Estatuto da Cidade: instrumentos legais para a gestão articulada e a sustentabilidade ambiental urbana

O marco legal da gestão de recursos hídricos no Brasil é o Código de Águas de 1934. Todavia, apesar de alguns princípios estarem contemplados desde então, muitos de seus dispositivos só foram regulamentados pela Constituição Federal de 1988. Por sua vez, a Lei nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, promulgada em 8 de janeiro de 1997, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Essa política se baseia nos fundamentos de que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; a Bacia Hidrográfica⁵ é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; e a sua gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo, ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade (Brasil, 1997).

Além de importantes instrumentos de política para o setor, a Lei nº 9.433/97 define a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH). O estabelecimento desse arcabouço institucional representa um aspecto central para a gestão de recursos hídricos, na medida em que prevê a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas como instâncias descentralizadas e participativas de discussão, deliberação e decisão no âmbito das Bacias Hidrográficas, contando com a participação dos diferentes setores da sociedade, com vistas à conservação, proteção e utilização dos recursos hídricos (Nogueira, 2004).

Portanto, no processo de decisão democrática para o uso das águas, os COBH são os principais interlocutores para a dinamização do Sistema de Gerenciamento, exatamente por atuarem no âmbito da Bacia Hidrográfica. Tido também como “Parlamento das Águas na Bacia”, os Comitês são fundamentais para estabelecer a negociação em torno das múltiplas demandas pelo uso da água, pois é no Comitê que se levantam e se discutem os problemas relacionados aos recursos hídricos e ao meio ambiente, como também medidas e formas de intervenção no espaço da Bacia Hidrográfica (Garrido, 2001).

Entretanto, a implantação de um sistema de gestão participativa englobando diversos sujeitos sociais, em diferentes regiões geográficas e Bacias Hidrográficas, que possuem características sociais, econômicas e culturais diferenciadas, suscita algumas considerações relevantes:

a) a dificuldade de se trabalhar o conceito de Bacia Hidrográfica com os usuários de água, quando nunca houve a tradição de usá-lo quando nos referimos aos limites espaciais ou culturais de um estado, município ou país;

b) o trabalho de Gestão Integrada das Águas requer planejamento intersetorial e interinstitucional a médio e longo prazo, divisão de poderes, divulgação de informações e seriedade na tomada de decisões;

c) o estabelecimento de uma Gestão Participativa das Águas, que tem como objetivo proporcionar o acordo entre todos os envolvidos, quando se tem a cultura do clientelismo político e da centralização do poder pelo Estado (Maia, 2002).

Essas questões refletem uma prática cultural, econômica, social e política na área de recursos hídricos que interfere no funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, uma vez que esse é o espaço onde se busca a mediação de interesses e conflitos entre os segmentos sociais para que se estabeleça uma gestão de recursos hídricos que tenha como objetivo principal a conservação e proteção das águas (ibid.).

Um aspecto relevante na Lei Nacional das Águas é o estabelecimento, em uma de suas diretrizes gerais de ação, da articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo, ressaltando que, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente

com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos. Isso impõe a necessidade urgente de adequar o papel do poder público sob uma ótica de maior complexidade. Essa ótica deverá ir além dos instrumentos de comando, de controle e econômicos de via única, passando a envolver uma transformação ampla nas questões culturais, institucionais, técnicas e valores humanos, de modo a possibilitar uma gestão mais eficaz, efetiva e eficiente da água (Christofidis, 2001; Nogueira, 2004).

Por sua vez, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta os capítulos da Política Urbana (182 e 183) da Constituição Federal de 1988, estabelecendo como diretrizes gerais: a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, enquanto objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Alfonsin, 2001).

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não negligencia o necessário balanço entre a garantia do direito humano à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades. Desde seu primeiro artigo, a lei estabelece que objetiva regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, coloca como uma das diretrizes da política urbana a ordenação e o controle do uso do solo visando evitar a poluição e a degradação ambiental (ibid.).

Para tanto, o Estatuto da Cidade adota a sustentabilidade como um objetivo, conceituando-a como

[...] *adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.* (Artigo 2º, inciso VIII).

Cabe frisar que a sustentabilidade, enquanto conceito complexo, envolve as diversas dimensões (ambiental, social, econômica e temporal) dos processos urbanos. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade representa a esperança de mudança positiva no cenário urbano, por reforçar a atuação do poder público local com poderosos instrumentos que,

[...] se utilizados com responsabilidade, permitem ações conseqüentes para a solução ou minimização dos graves problemas observados nas cidades brasileiras. (Oliveira, 2001, p. 4)

De fato, a lei regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como “espinha-dorsal” da regulação urbanística das cidades, na medida em que constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com a função de: propiciar o crescimento e o desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; indicar a mais adequada forma de crescimento da cidade no município,

garantindo a legalidade dos assentamentos e a qualidade ambiental de todo o município; garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana sirva aos objetivos anteriores, ou seja, que cumpra sua função social (Brasil, 2001).

O Plano Diretor, na medida em que define como será o crescimento da cidade e determina usos e formas de ocupação, acaba por promover intervenções sobre o território que afetam diretamente as condições ambientais. Por isso, o município deve adotar um Plano Diretor que compatibilize a ocupação humana e a promoção do desenvolvimento sustentável, construindo um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Mais do que nunca, as cidades brasileiras estão desafiadas a articular a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano com a política ambiental, em especial a política de recursos hídricos. Os eventuais conflitos decorrentes de sua compatibilização deverão ser equacionados através de processos democráticos de governança urbana. A tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – responsáveis pela sustentabilidade dos processos urbanos. E o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana é a gestão democrática. Isso, por sua vez, coaduna com o estabelecido na política de

recursos hídricos, com a instituição de Comitês de Bacias Hidrográficas.

Contudo, aqui surge um desafio a ser enfrentado. A Constituição Federal estabelece a água como um bem público de domínio da União ou dos estados, dependendo da localização do manancial. Por sua vez, a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, a quem compete promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como legislar sobre assuntos de interesse local e de forma suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual. Além disto, cabe ao município proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (Carvalho, 2004).

Isso posto, tem-se que a domínialidade da água gera impasses e conflitos para a gestão, principalmente pelo fato da instituição de uma nova unidade territorial – a Bacia Hidrográfica, que abranja diversos municípios. Agrega-se a isso o fato de o Estado ser o órgão gestor dos recursos hídricos localizados em seu território. Daí, *como estabelecer o diálogo entre essas distintas unidades territoriais - Municípios, Bacia Hidrográfica e Estado? Que relação se estabelece entre as diversas*

instâncias de gestão e de poder? Como articular a gestão urbana com a gestão de recursos hídricos, com vistas a garantir a sustentabilidade ambiental urbana?

Cabe ressaltar o conceito de gestão formulado por Souza (2002), quando indica que

[...] a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estarão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. (Souza, 2002, p. 46)

Assim, a gestão é um processo dinâmico, permeado por um passado planejado e por um presente vivido. Souza (ibid.) afirma, ainda, que gestão é “a administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora” (p. 47). Desse modo, gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos disponíveis, considerando as relações de poder, tendo em vista as necessidades imediatas.

Rolnik e Somekh (2000) destacam que a ampliação do espaço político local esbarra exatamente em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Trata-se de um limite político-institucional. Entretanto, a presença ou ausência de redes de serviços, sua qualidade e disponibilidade no território municipal são absolutamente determinantes do próprio modelo de gestão territorial, que, no caso das metrópoles ou aglomerações

urbanas contínuas, torna a questão ainda mais grave. Nessa perspectiva, considerar a Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento possibilita a integração dos usos e a resolução dos problemas, contrariando a lógica de abordagem na qual apenas o governo estadual detém a esfera de decisão. Desta forma,

[...] valoriza-se a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, esta última entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e que envolve os diversos atores de forma compartilhada. (Ibid., p. 89)

Outros autores consideram que, ao lado dos chamados *conflitos institucionais*, interagem os *conflitos sociais*, decorrentes, por um lado, das diferentes pretensões setoriais quanto ao uso da água e, por outro, da compreensão do meio ambiente como uma *construção social*, evidenciando a complexidade da gestão ambiental nessa territorialidade (Alvarenga et al., 2004).

Por não coincidir com a divisão político-administrativa do país, a implementação da gestão de recursos hídricos por Bacia cria um conflito potencial entre os entes que integram o Singreh. Os chamados órgãos gestores de recursos hídricos devem agora abrir mão de sua autonomia administrativa sobre a gestão dos recursos hídricos em território estadual para compartilhá-la com a nova instância

deliberativa representada pelos Comitês de Bacia (Calasans et al., 2003, p. 591 apud Alvarenga et al., 2004, p. 3).

Além disso, nem sempre há convergência de interesses entre as coletividades municipais que integram uma mesma Bacia Hidrográfica. Essa convergência torna-se ainda mais difícil quando duas ou mais bacias ou sub-bacias estendem parte de suas respectivas áreas sobre um único município, justificando, conforme a lei, a participação do ente municipal em dois ou mais Comitês de Bacia, cada qual com suas próprias preocupações, discussões e deliberações.

Alvarenga et al. (ibid.) consideram que, embora do ponto de vista institucional estejam mais próximos das necessidades e demandas sociais, quando comparados às outras pessoas políticas (estados e união), os municípios não devem participar da gestão dos recursos hídricos isoladamente. A *solidariedade* entre eles é condição para a efetividade dessa gestão. Isso porque seus limites espaciais, que não coincidem com os marcos do funcionamento hidrológico natural das águas, geram, quase sempre,

[...] percepções excessivamente particularizadas e fragmentadas da complexa malha de relações ambientais e sociais, da qual não podem ser recortados, sem a perpetração de graves negligências epistemológicas, os bens hídricos. (Ibid., p. 7)

Assim, mesmo considerando a força de tantos obstáculos, compreende-se que os municípios, enquanto representações

políticas das coletividades locais, afiguram-se como territorialidades significativas para a efetivação plena dos princípios e objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Isso porque, embora existam municípios cujos marcos territoriais ultrapassem os limites das Bacias Hidrográficas, é possível compreendê-los como verdadeiras “células políticas” do sistema socioambiental. Conseqüentemente, se admitida tal compreensão,

[...] embora a Lei Federal nº 9.433/1997 não lhes reserve a devida importância, não poderá haver harmonia institucional na gestão das águas sem a colaboração das unidades administrativas municipais. (Ibid., p. 8)

Para Carvalho (2004), a definição da Bacia Hidrográfica como a unidade territorial para implementação da Política de Recursos Hídricos, na medida em que define um espaço geográfico associado ao recurso água e induz o planejamento sobre um território delimitado, passível de influências locais e regionais, facilita o planejamento, a implementação e a avaliação dos resultados, considerando que “a delimitação geográfica incentiva a descentralização e a integração de políticas” (p. 11). Isso porque a idéia de um espaço territorial para ocupação e articulação das políticas públicas setoriais, ou seja, para o ordenamento territorial, consiste

[...] em um processo que visa adequar a organização e utilização do território,

tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável das diferentes regiões que o compõem, (Domingues, 2003, p. 326 apud Carvalho, 2004, p. 11)

demandando uma organização dos diversos entes federados em torno de uma perspectiva regional, estabelecendo redes de intercâmbio e parcerias. Isso, por sua vez, implica uma negociação social, estabelecida mediante uma relação de negociação política, econômica e ambiental entre os diversos setores inseridos no âmbito dos Comitês de Bacias.

84 Carvalho (ibid.) ressalta, ainda, que como o ciclo hidrológico segue uma lógica diferente da do ordenamento político-territorial adotado no país, isso determina uma lógica transversa de planejamento, demandando um arranjo institucional capaz de responder às questões de dominialidade e planejamento territorial, compatibilizados em relação aos aspectos naturais e ecológicos da água, possibilitando a integração e articulação dos entes na sua gestão.

Com relação aos recursos hídricos, portanto, por competir à União legislar privativamente sobre águas, cabe aos estados e municípios, unicamente, em razão da edição da Lei nº 9.433, a gestão descentralizada dos recursos hídricos, por mera delegação. Se a União pretendesse gerir sozinha tal sistema, teria respaldo constitucional para tanto. Mas optou por um sistema que congrega centralização legislativa e gestão descentralizada e participativa, que pressupõe uma articulação eficiente entre todos os

integrantes desse sistema (Graf, 2000, p. 36 apud Carvalho, 2004, p. 9).

Essas diretrizes apontam para formas de integração das políticas de recursos hídricos com outras áreas, entre os entes federados e demais entes afins, nas perspectivas horizontais e verticais, bem como a inserção dos recursos hídricos na dimensão ambiental da água. A primeira refere-se à integração da política dentro da mesma esfera de poder, ou seja, a articulação intragovernamental das políticas públicas, em especial aquelas de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação. A segunda forma de integração consiste na articulação intergovernamental entre as três esferas de poder (federal, estadual e municipal), mantendo-se as respectivas atribuições gerais, mas com delegação de competência (Carvalho, 2004).

Considerações finais

Considerando que a água é um direito individual, coletivo, humano e social, em última instância um bem público universal, as discussões travadas nos Comitês de Bacias Hidrográficas entram no campo da ética e nas mediações políticas. Daí porque este constitui um espaço decisório que pode viabilizar a defesa da preservação do meio ambiente e o gerenciamento dos recursos hídricos, de modo a garantir os direitos sociais do uso e acesso à água, promover a equidade e a justiça social, e contribuir para o processo de democratização.

Assim, o Comitê de Bacia Hidrográfica tem uma função social de relevante importância, desde o momento em que é constituído como um espaço de debate aberto, onde todos têm a liberdade de expor suas idéias acerca do gerenciamento dos recursos hídricos e das questões ambientais. Nesse contexto, estabelece-se um compromisso ético-político de envolver os membros do Comitê, como a população em geral, contribuindo para o acesso às informações e o exercício da prática de participação social, com vistas à proteção, defesa e conservação do maior bem público – a água.

Por sua vez, na definição dos princípios da política urbana, deve haver uma consonância entre a política de ordenamento territorial, o uso do solo e a promoção da sustentabilidade ambiental do município. Para isso, devem ser estudados e delimitados os instrumentos urbanísticos e definições de uso do solo que

devem estar contidos no Plano Diretor, com o objetivo de solucionar os conflitos entre usos urbanos incompatíveis com a proteção ambiental.

Isso porque a dimensão ambiental do território envolve áreas por vezes maiores do que a região administrativa do município, como as Bacias Hidrográficas; para efeito de planejamento, devem ser considerados outros recortes territoriais mais abrangentes. Desse modo, a política ambiental municipal deve ser elaborada em consonância com as questões de âmbito regional, influenciando e sendo influenciada pela elaboração de uma política ambiental regional. Isso porque os recortes físicos não obedecem, necessariamente, aos recortes administrativos. Nesse contexto, o Plano Diretor Municipal deve estar em consonância com a proteção e conservação da Bacia Hidrográfica, tornando-se o principal instrumento para a concretização do direito à sustentabilidade ambiental urbana.

85

Evania Freires Galindo

Bacharel em serviço social, Especialista em nível de residência multiprofissional em saúde pública, Mestre em desenvolvimento urbano, Doutoranda em desenvolvimento urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

evaniagalindo@yahoo.com.br

Maria de Fátima R. de G. Furtado

Arquiteta urbanista, Especialista em gestão ambiental metropolitana, PhD em planejamento urbano, Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

fgfurtado@hotmail.com

Notas

- 1) *Principio nº 1* – «El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente»; *Principio nº 2* – «El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles»; *Principio nº 3* – «La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua»; *Principio nº 4* – «El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocerse como un bien económico (Unesco, 2003).
- 2) Este processo teve continuidade com a realização do 2º Fórum Mundial de Água de Haya no ano de 2000; da Conferência Internacional sobre a Água Doce de Boon, em 2001; bem como do 3º Fórum Mundial de Kyoto, em 2003 (Unesco, 2003). Recentemente, em março/2006, realizou-se o IV Foro Mundial del Agua, no México.
- 3) No que se refere aos diferentes usos da água, predomina hoje, no Brasil, o princípio de “bem coletivo”. A Constituição de 1988 estabelece que, praticamente, todas as águas são públicas, sendo que, em função da localização do manancial, elas são consideradas bens de domínio da União ou dos estados. Deixam de existir, desse modo, as águas comuns, municipais e particulares, cuja existência era prevista no Código de Águas de 1934 (BRASIL, 2000a).
- 4) A analogia da cidade como um organismo vivo se reduz a sua capacidade de receber as influências do meio social, político, econômico e regional onde está inserida, bem como de reagir a essas influências, transformando-se. Entretanto, não se pode considerar a cidade como um organismo vivo que constitui uma totalidade, onde as partes formam um todo orgânico com objetivo comum, pois as diversas categorias sociais que compõem a cidade têm interesses próprios, provocando uma situação dialeticamente convergente e conflitiva (Galindo, 2004).
- 5) Uma Bacia Hidrográfica é um sistema terrestre e aquático geograficamente definido e composto por sistemas físicos, biológicos, econômicos e sociais. Contém, portanto, uma grande diversidade de ambientes onde se desenvolvem diferentes atividades econômicas, as quais exercem uma influência direta na vegetação, nos solos, na topografia, nos corpos d’água e na biodiversidade em geral. Essa unidade geográfica tem no seu rio formador o ponto central para onde se convergem os remanescentes de todas as atividades ali desenvolvidas (Machado, 2003, p. 136).

86

Referências

- ACSELRAD, H. (org.). (2001). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A Editora e CREA-RJ (Coleção espaços do desenvolvimento).
- ALFONSIN, B. (2001). *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. In: 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, Canela.
- ALVARENGA, L. J.; CASTRO, F. do V. F. de; GUERRA, A. E.; RODRIGUES, L. A. e LAGES, S. G. (2004). *A nova territorialidade sob a ótica da política de recursos hídricos*. In: II Encontro da ANPPAS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade). Disponível em: <http://www.anppas.org.br>. Acesso em 18/6/2005.

- BARBOSA, F. A. R.; PAULA, J. A. de e MONTE-MÓR, R. L. de M. (1997). "A Bacia Hidrográfica como unidade de análise e realidade de integração disciplinar". In: *Biodiversidade, população e economia: uma região de mata atlântica*. Coordenado por João Antonio de Paula. Belo horizonte, UFMG/Cedeplar; ECMXC; PADCT/CIAMB, pp. 257-270.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (1997). Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Brasília.
- _____ (2000a). *Gestão dos Recursos Naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília.
- _____ (2000b). *Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília.
- _____ Ministério das Cidades (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília.
- CARVALHO, R. S. de. (2004). *Breve discussão sobre o tema gestão de recursos hídricos e pacto federativo*. Disponível em: <http://www.cnrh-srh.gov.br>. Acesso em 14/1/ 2005.
- CHRISTOFIDIS, D. (2001). *Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos do Brasil: o caso da Bacia do São Francisco*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Brasília, UnB.
- _____ (2003). Água, ética, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 13, nº especial, pp. 371-382.
- FURTADO, M. de F. R. de G. (2001). *Cidades Sustentáveis*. Disponível em: <http://www.ceci-br.org>. Acesso em 2/11/2001.
- GALINDO, E. F. (2004). *A intersetorialidade como requisito para construção de uma Cidade Saudável: política de Saneamento e de Saúde no Recife (gestão 2001-2004)* - Estudo de Caso. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Recife, UFPE.
- _____ e FURTADO, M. de F. R. de G. (2003). *Cidades Saudáveis: pressupostos teórico-conceituais de um novo modelo de gestão urbana*. In: VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana - Cidade, Espaço, Tempo, Civilização: por "uma transformação radical da sociedade como sociedade política" (Disponível em CD-ROM).
- _____ (2005a). *Hydric Resources Integrated Management: tools to ensure urban and environmental sustainability*. In: 14th International Symposium IUCISD (Inter-University Consortium for International Social Development) - Necessidades Sociais, Soluções Globais: Abordagens Criativas ao Desenvolvimento Social (Disponível em CD-ROM).
- _____ (2005b). *Gestão Urbana & Gestão de Recursos Hídricos: uma articulação imprescindível para a sustentabilidade*. In: Encuentro por una Nueva Cultura del Agua en América Latina (Disponível em CD-ROM).
- GARRIDO, R. (2001). Comitê de Bacia. In: *Folha de Meio Ambiente*. Brasília.
- JUNQUEIRA, R. G. P. (2000). Agendas sociais: desafio da intersetorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 34, nº 6, pp. 117-130.
- LIMA, J. S. (2002). Qualidade das águas utilizadas nas cidades é cada vez pior. In: *Cidades*, n. 29. Disponível em: <http://www.comciencia.br>. Acesso em 22/1/2005.

- MACHADO, C. J. S. (2003). Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Ambiente & Sociedade*. Campinas, v. VI, nº 2, pp. 121-136.
- MAIA, A. P. A. (2002). *Gestão de recursos hídricos em Pernambuco: o comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Pirapama*. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais). Recife, UFPE.
- NOGUEIRA, D. (2004). *Participação e Reconhecimento na Organização Social em torno da Gestão de Recursos Hídricos: uma análise comparada da Bacia do Rio das Velhas/MG e da Bacia do Rio dos Sinos/RS*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Brasília, UnB.
- OLIVEIRA, I. C. E. de (2001). *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro, IBAM/DUMA.
- PONTES, C. A. A. (2003). *Urbe Água Vida: Ética da proteção aplicada ao estudo das implicações morais no acesso desigual à água potável*. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Rio de Janeiro, ENSP/Fiocruz.
- _____ e SCHRAMM, F. R. (2004). Bioética da proteção e papel do Estado: problemas morais no acesso desigual à água potável. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 20, nº 5, pp. 1319-1327.
- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2000). Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 14, nº 4, pp. 83-90.
- SANTOS, M. (1997). *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- 88** SILVA, E. R. (1998). *O Curso da Água na História: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos*. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Rio de Janeiro, ENSP/Fiocruz.
- SOUZA, M. L. de (2002). *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2003). *Water for people, water for life. Executive Summary of the UN World Water Development Report*. França, Unexo-WWAP.
- UNITED (Nations Information Centre) (2001). *United Nations Millennium Declaration*. Lisbon, 2001.
- VARGAS, M. C. (1999). O gerenciamento integrado da água como problema sócio-ambiental. *Ambiente & Sociedade*. Campinas, ano II, nº 5, pp. 109-134.
- _____ (2005). *O Negócio da Água: riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada - estudos de caso no Sudeste Brasileiro*. São Paulo, Annablume.
- VILLIERS, M. de (2002). *Água: como o uso deste precioso recurso natural poderá acarretar a mais séria crise do século XXI*. Rio de Janeiro, Ediouro.

Recebido em fev./2006
Aprovado em maio/2006