

AS BACIAS HIDROGRÁFICAS COMO CRITÉRIO PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Cláudio Antonio Di Mauro

Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia e Pós Graduação da UNESP de Presidente Prudente.

claudiodimauro@ufu.br

José Geraldo Mageste

Instituto de Ciências Agrárias - Universidade Federal de Uberlândia

jgmageste@ufu.br

Ernane Miranda Lemes

Instituto de Ciências Agrárias - Universidade Federal de Uberlândia

ernanelemes@yahoo.com.br

RESUMO

A melhor unidade territorial para planejamento de recursos hídricos é a bacia hidrográfica. As organizações das atividades produtivas, dos espaços de conservação ambiental, dos equipamentos e de suas tendências devem considerar a bacia hidrográfica. Esse procedimento orienta o ordenamento territorial, ações de regulação, definidos nos processos de governança. Todos os setores envolvidos devem participar do Planejamento e da Gestão da Bacia Hidrográfica. Há conflitos, que são ferramentas importantes para o desenvolvimento e inovações como indutores da negociação e do diálogo entre partes envolvidas. A Lei 9433/97 tornou-se instrumento que estimula a implantação da governança na gestão das bacias hidrográficas. Esta ótica é explorada, reconhecendo que planejamento e gestão são essencialmente políticas. Falta de governança é consequência de fragilidades nos Comitês de Bacias Hidrográficas não cumpridores de suas responsabilidades por falta de apoio governamental, do despreparo e engajamento de seus componentes, ou por subserviência a interesses de setores de usuários. A Política Nacional de Recursos Hídricos fica relegada a papel secundário, não se efetivando. Os Poderes Públicos não assumiram a água como centro de suas políticas de desenvolvimento. São feitas algumas considerações visando o desenvolvimento da sociedade conhecedora dos problemas ocasionados pelos impactos ambientais e consequentemente sociais.

A VISÃO GOVERNAMENTAL DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Ao se trabalhar o Planejamento Territorial e é exatamente o que acontece quando se pretende realizar o Planejamento de uso de Bacias Hidrográficas, torna-se importante conhecer a compreensão do governo central (União) a respeito do assunto. Tal conhecimento esclarece se há disposição para construir a governança dos territórios.

O ordenamento territorial é a regulação das ações que têm impacto na distribuição territorial da população, nas atividades produtivas, nos espaços de conservação ambiental, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios, segundo uma visão estratégica do Ministério da Integração Nacional, que ainda considera ofertas e restrições sujeitas a uma articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Sob uma perspectiva normativa e estratégica o ordenamento territorial é entendido como um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço, associado ao processo social, econômico, político e ambiental que lhe deu origem. Trata-se de um ordenamento territorial que adota o planejamento com base na concepção que cabe ao Estado definir quais são os interesses dos cidadãos.

Dentro destes conceitos governamentais, pode-se entender que o território seria então fornecido ao cidadão. Mas, deixa-se de pensar o território como sendo resultado da construção social. Alguns dos princípios estabelecidos para cumprimento da concepção de ordenamento territorial permitem a caracterização do modelo considerado pelo governo federal. Leva-se ao entendimento de que no território se deve ser promovida a inclusão social e da cidadania com

o reconhecimento das diversidades socioculturais; com o reconhecimento das diversidades ambientais e de proteção ao meio ambiente; com a incorporação da dimensão territorial e suas especificidades na formulação das políticas públicas setoriais, sempre objetivando o uso e a ocupação racional e sustentável do território na perspectiva do Estado.

Estes fundamentos propostos pelo conceito de ordenamento do território não são compatíveis com a prática adotada pelo Estado na função de coordenador geral. Ainda que o Estado tenha esses como seus fundamentos, contudo as práticas não parecem condizer com as realidades. Essas considerações ajudam no entendimento sobre o projeto de governo almejado pelas estruturas da União. Ou seja, o que se pretende é o governo dos territórios com formulação de políticas públicas e não a instalação dos processos de governança, ainda que se propondo a "... *promover a inclusão social e da cidadania com o reconhecimento das diversidades socioculturais...*". Nesse modelo adotado, cabe ao Estado o estabelecimento dos arranjos formais, funcionais e estruturais que definirão o espaço reservado para os diversos processos e atores identificados. Na prática, raramente se tem o Estado como o ordenador dos territórios, no geral ele é conduzido pelos interesses corporativos.

Há casos, como nas análises feita por Correa (1992) sobre a relação das corporações com os territórios, onde se entende o vínculo com as regionalidades (local ou nacional) resultantes da apropriação do espaço geográfico pela sua produção agropecuária, industrial ou mesmo de serviços. Nesse caso, ficam identificados alguns dos princípios fundamentais da Geografia que exigem na abordagem a localização e a escala do objeto de pesquisa ou planejamento. Trata-se da criação e controle sobre as formas espaciais, suas funções e distribuição espacial, assim como de determinados processos como concentração e dispersão espacial, que conformam a organização do espaço em sua origem e dinâmica. Em última instância, através da organização espacial, viabiliza-se a existência e a reprodução da sociedade. Assim se caracteriza a dominação de territórios, onde o planejamento do território muitas vezes se dá em função do interesse de corporações, nem sempre atendendo os interesses coletivos dos cidadãos e de suas culturas, mas, tendo o Estado em seus vários níveis, como braço auxiliar.

É POSSÍVEL OUTRA METODOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO?

Este é um pensamento que deve conduzir todo o planejamento da ocupação territorial. Quando as autoridades do Estado, em seus vários níveis de decisão, aceitam outro modelo, o planejamento territorial pode se constituir em ferramenta para pôr em prática o processo de desenvolvimento territorial que contribua para o melhoramento das condições ambientais vigentes e desenvolvimento da cidadania. Nesse caso, a participação de toda a população deve ser direta em todas as etapas. Isto poderá garantir o sucesso das ações, já que as responsabilidades e compromissos dos atores estarão previamente estabelecidos. Quando se dá o reconhecimento de que o território é resultado de relações sociais, há possibilidade de se sair das determinações dos poderes públicos e do mercado para se instalar os processos de governanças participativas.

PODEMOS EVOLUIR DA GESTÃO DO TERRITÓRIO PARA A GOVERNANÇA?

As presença e participação efetiva das populações e das comunidades envolvidas na ocupação de determinado território significam que se pode avançar além das ações de governos da área objeto do planejamento, introduzindo-se o conceito de governança. Na governança participam todos os grupos de atores locais: o poder público, os setores empresariais públicos e privados, bem como as coletividades sociais. Nesta concepção são definidos os objetivos para preparação dos projetos, pactuando-se as normas e princípios da governança, como se darão a coordenação e a escolha dos instrumentos e ferramentas a serem acionados.

Torna-se indispensável para que a governança obtenha sucesso, a completa identificação de todos os atores e as relações estabelecidas no meio daqueles que se localizam neste território. Significa que o território será resultado de produção coletiva, condição necessária para que o

desenvolvimento seja o mais compatível possível com os interesses de todos os seus atores. Esse poderá se constituir no instrumento de construção da paz social regional.

Na governança não se pode observar apenas os interesses dos setores considerados produtivos ou dos poderes públicos, mas todos os grupos sociais inseridos neste território. O diagnóstico cuidadoso e completo é uma das atividades indispensável, merecedora de todos os cuidados, ainda que seja demorada sua elaboração. Devem ser também identificadas as potencialidades e limitações externas que exercem influência no território.

Em geral, na aplicação da democracia participativa, na construção dos territórios não há imediatismos, implantam-se gradativamente conforme o convencimento de todos os setores envolvidos. Esses processos devem ser treinados e pensados a médio e longo prazo, embora sejam desejadas articulações com resultados imediatos, portanto todos os tipos de improvisação devem ser evitados, mas quando indispensáveis devem ter coerência com o caráter definido nas instâncias coletivas. Nem sempre se pode evitar improvisações. A valorização e o respeito às culturas locais é indispensável considerando-se a necessidade da formação de uma relação de pertencimento dos diversos grupos humanos.

Na governança o envolvimento das populações locais, em geral, é fortalecido e cada vez mais intenso, ocorrendo a descentralização das estruturas de poder e das decisões. É claro que nestas condições fica aumentada a complexidade na preparação dos projetos que atenderão os territórios. Para que se instalem os processos de governança, torna-se indispensável o engajamento de todos os atores, com especial atenção para os poderes públicos que acatarão a redução do seu poder de decisão. Compartilhar decisões fortalece o território, mesmo que na aparência signifique a abertura do poder decisório dos setores que até então mantinham a hegemonia. Na medida em que as estruturas governamentais acatam as deliberações coletivas nas quais ele também participa, aumenta seu poder considerando-se o modelo democrático e participativo.

A delimitação das funções dos atores também é indispensável, tendo em vista os procedimentos de descentralização. Assim se pode obter importante inovação na coordenação das instituições com substituição das grandes hierarquias nas decisões, permitindo a organização em redes, levando-se a acordos entre o público e o privado e com os demais atores, caracterizando uma governança multinível.

Devem ser reconhecidos os diferentes interesses entre os atores, mas sempre buscando uma eficácia organizacional, sem privilegiar interesses específicos, sempre almejando a justiça social. Na visão de Torre (2017), isto representa abrir mão de interesses fundamentados no egoísmo, típico de decisões autoritárias.

A IMPORTÂNCIA DOS CONFLITOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Em todo o processo de construção territorial torna-se indispensável o mapeamento dos conflitos, antecedido pelo reconhecimento de sua existência. Mas, o objetivo será sempre não ficar preso às decisões com base apenas em políticas públicas, que mais servem aos interesses do mercado. Ao contrário, é necessário o fortalecimento dos processos de governança.

Na medida em que esses processos são aceitos por todos, as decisões e definições das ações serão obtidas com maior suavidade no relacionamento dos diversos atores. Torna-se indispensável, na concepção de Pecquet (2017), a identificação precisa dos pontos de conflito e a elucidação de sua procedência, bem como sua caracterização para que a busca do entendimento seja possível. Quando os diferentes interesses são colocados democraticamente na mesa de diálogo, haverá mais possibilidades de se obter um resultado favorável para o coletivo.

A governança dos territórios é pretendida como um instrumento de negociação e acordo entre os diversos interessados, os poderes públicos, privados e as coletividades territoriais, associativas ou não. Ou seja, todos os atores nos mais diversos níveis são participantes do diálogo para construção dos acordos que têm base na horizontalidade. Isso não significa

ignorar as responsabilidades e a autoridade de cada setor que está instalado ou se instalará no território em planejamento.

É POSSÍVEL PACTUAR INSTRUMENTOS PARA A GOVERNANÇA?

Sim, os instrumentos deste modelo de governança devem ser claramente delineados como os apontados a seguir:

1. As Leis nos diferentes níveis: nacional, estadual e municipal. Aqui estão incluídas as regras já regulamentadas no âmbito nacional ou mesmo as internas daquele território em questão;

2. As políticas públicas já estabelecidas, nacionais ou descentralizadas.

3. Aplicação do conhecimento especializado. Para o setor de urbanização, por exemplo, devem ser considerados os instrumentos de urbanismos, as setorizações territoriais do meio ambiente que definem, por exemplo, onde poderá ou não haver as edificações. Neste caso pensando na futura ocupação urbana das bacias hidrográficas;

É desejável que os documentos que serão elaborados sejam resultados dos acordos com a população local, fruto da concertação e do diálogo. Para isso os diversos atores precisam estar informados de todos os temas, assuntos e conteúdos que serão tratados, como forma de iniciar e estabelecer o diálogo e as consultas para construção dos acordos.

É importante também reconhecer que os conflitos estão inseridos em todos os processos de governança e jamais devem ser negligenciados ou desconhecidos, valorizando-se a importância de oposições e contradições. Elas, quando levadas a sério e tratadas com os cuidados necessários poderão ajudar na melhoria dos projetos e em suas realizações. Não é possível tratar as oposições de concepções e projetos com base em questões pessoais.

ALGUMAS DIFICULDADES PARA IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA DOS TERRITÓRIOS NO BRASIL

Algumas dificuldades para o estabelecimento dos pactos envolvendo os poderes públicos, as empresas e as coletividades de trabalhadores:

- Prevalece uma forte desarticulação e dispersão entre os entes federados e os órgãos governamentais. Isso ocorre tanto entre os vários entes federados e também em seus interiores. Muitos são os casos em que ministérios, secretarias e outros agentes públicos não dialogam para atuar em uma mesma temática e ação. Assim, na maioria das vezes as decisões são com base na determinação de autoridade;

- Estratégias conflitantes de políticas públicas que estimulam focos de conflitos. Isso gera dificuldades para organização dos fluxos econômicos. Por exemplo, houve tempos em que os governos estimulavam e mesmo financiavam a remoção da vegetação nativa para a expansão das cidades ou da agropecuária. Com isso, vários trechos de áreas de preservação permanente (APP) foram desmatados de maneira inconsequente e até mesmo irresponsável. Foi o caso do “Programa Pró-Várzeas” do governo federal que estimulou o plantio nas áreas de inundação;

- Territórios que são impactados por ações de grandes corporações que excluem ou submetem ao seu júbilo os grupos sociais menos poderosos. Neste aspecto observam-se projetos do agronegócio que pressionam indígenas e pequenos produtores rurais que terminam, muitas vezes, entregando suas áreas para interesses do latifúndio;

- Oposições entre as logísticas das grandes empresas e as produções de pequenos portes e familiares. Isso dificulta a integração, quando, por exemplo, corporações que atuam na área do gado leiteiro e os pequenos produtores, bem como a produção familiar ficam sem alternativa, senão entregar seus produtos ou a terra para corporações industriais;

- Os modelos de uso e ocupação do solo no Brasil são obsoletos, e em geral social, econômica e ambientalmente insustentáveis. Atividades de mineração atuam afetando o relevo, corpos de água e prejudicando a possibilidade que têm de prestar serviços ambientais;

agricultura inconsequente, que ainda não tem consciência do seu impacto no solo e na água; barragens mal implantadas sem segurança às populações que habitam a jusante dos cursos de água, o caso do crime ambiental na bacia do rio Doce (MG) é bom exemplo desta inadequação do modelo de uso do solo e da água.

Mais uma vez fica explícito que há muitos conflitos para serem conhecidos e administrados. Mas para isso é indispensável que os Poderes Públicos compreendam essa necessidade, se comprometam com os diálogos aceitando as presenças, participações e o poder deliberativo dos grupos de atores comunitários. De acordo com a Lei das Águas (Lei 9433/97) cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas a administração dos conflitos pelo uso da água, em primeira instância. Tal responsabilidade não tem sido exercida pelos Comitês, seja por falta de compromisso, inadequação técnica ou outros motivos que não recebem o apoio necessário para capacitação de seus participantes e diretores.

Historicamente o Brasil tem sido governado com visões autoritárias e projetos de iniciativa dos poderes públicos nos vários níveis e esferas que se fundamentam na proteção da iniciativa privada e na propriedade privada da terra. Na Legislação Brasileira, com ênfase na Constituição Federal de 1988, há o destaque de que a propriedade privada e as cidades devem exercer suas funções sociais. Mesmo com a referência nas leis, os conceitos não se encontram bem desenvolvidos para serem praticados. Assim é que na maioria dos litígios judiciais as propriedades privadas da terra e das cidades são protegidas em detrimento de interesses públicos, supostamente soberanos, que poderiam ser entendidos como exercícios das funções sociais.

A população está exaurida de aceitar pacificamente as decisões políticas, judiciais e também das iniciativas privadas que abatem os territórios em que habita. O não entendimento entre as partes tende a gerar cada vez mais os movimentos de protestos e a “judicialização” de demandas. Nesses casos, seria de se esperar que o poder Judiciário e o Ministério Público tivessem a compreensão dos processos necessários para gestão de conflitos em favor da governança, o que em geral não ocorre - são reconhecidas algumas exceções aqui.

No entendimento de Torre (2017) é importante reconhecer que os conflitos quando bem administrados e geridos são importantes para promoção de inovações. Em situações conflituosas, muitas vezes consideradas como crises, emergem novos atores e há exigência de outras e inovadoras escolhas técnicas para resolver os pontos de conflitos. É necessário o cuidado para não prevalecerem os interesses de aproveitadores que muitas vezes emergem nessas situações conflituosas. Em geral, a partir de situações de conflitos são obtidos muitos avanços e inovações que servem para modificar e melhorar a direção de obras e projetos. Assim poderá se instalar a governança e os diálogos entre os diferentes atores que convivem no território.

A LEI DAS ÁGUAS ESTIMULA A IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL.

A Lei 9433/97 é um bom instrumento que facilita a implantação de governança nas Bacias Hidrográficas. Em seu Artigo 1º referida Lei estabelece como primeiro fundamento o fato de que: “I- a água é um bem de domínio público” entre seus objetivos, no Artigo 2º assume a necessidade de “I- assegurar às atuais e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos”.

Para tanto, essa Lei definiu instrumentos entre os quais se encontram os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga pelo uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos, bem como o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos - SINGREH. É certo que caberiam outros instrumentos de gestão, entre os quais a Educação Ambiental em recursos Hídricos, a Fiscalização além de outros componentes mas, atualmente o SINGREH não tem sido suficientemente competente para implantar os instrumentos que são aprovados pela Lei.

Ao considerar que a água é um bem de domínio público, em seus fundamentos, essa Lei define que não existe água privada. Mesmo contida a restrição legal, sabe-se que diversos são os usos existentes em que empresas tomam para si a propriedade do uso da água, sem as

devidas outorgas e licenças necessárias. Essa mesma Lei determina que a Gestão deva ser descentralizada e participativa (poder público, empresas e a sociedade civil). Aí estão colocadas algumas das bases para o estabelecimento do planejamento e da gestão compartilhadas com critérios da governança.

OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS SÃO INSTRUMENTOS DA GOVERNANÇA?

Também a Lei 9433-97 determina a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) como “colegiados com competências normativas, consultivas e deliberativas sobre um bem que é público e coletivo”, a água.

Criadas as orientações para que se estabeleça a governança das águas, tais atribuições são ainda mais fortalecidas quando a mesma Lei determina que caiba aos Comitês de Bacias Hidrográficas, entre outras, as responsabilidades de administrar em primeira instância os conflitos surgidos na Bacia Hidrográfica onde atuam. Nessas condições os CBHs possuem autonomia para atuar no território como agentes de regulação, exercendo um tipo de governança que se fortalece na atribuição de aprovar os planos de bacias hidrográficas.

Apesar dessas delegações o que se observa nos casos brasileiros é que o CBHs não estão exercendo adequadamente suas funções na governança. Será muito importante o entendimento dos motivos pelos quais esse nível da governança das águas não é efetivamente exercitado por Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil. Quais são os motivos de suas fragilidades operacionais?

É certo que a implantação dos instrumentos de gestão e do próprio SINGREH demandam a construção de pactos que atendam as possibilidades e interesses de todos os envolvidos. Mas, depois de vinte (20) anos de promulgação da Lei Federal nº 9433/1997, até agora são poucos os avanços alcançados na construção dos acordos necessários. Faltam efetivos compromissos com a compreensão da importância dos recursos hídricos nas estruturas centrais dos governos, dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil.

Mesmo que no Brasil a legislação determine que a água seja um bem público, não reconhecendo proprietários privados, mas, especialmente empresas privadas e grandes ruralistas mantêm a ideia de que tudo o que está dentro das porteiras e cercas de suas propriedades seja de uso particular. Desta maneira, esses “proprietários” adotam providências e restrições para acessos a rios e lagos, implantam barragens e açudes para usos específicos, mesmo sem a obtenção de outorga, e realizam atividades dentro das APP's (Áreas de Preservação Permanente).

A POLÍTICA DE OUTORGA DE RECURSOS HÍDRICOS E SUAS FRAGILIDADES

As outorgas quando expedidas pelos chamados órgãos de gestão devem obedecer aos Planos de Recursos Hídricos e os enquadramentos dos corpos de água, geralmente não existentes. A Lei determina que onde não existe enquadramento feito pelos CBHs, os canais de drenagem devem ser considerados como classe dois (2), na prática isso não funciona - pura letra morta contida na Lei que não é aplicada. Além disso, as outorgas são de efeito precário, podendo ser suspensas a qualquer momento, desde que não tenham sido cumpridas as condicionantes por elas estabelecidas. Também devem ser encerradas se não forem renovadas, no prazo devidamente estipulado. Legalmente é assim, mas essas condições são precariamente aplicadas por quem de direito ou por aqueles a quem foi delegado o poder de acompanhamento e fiscalização.

Depois de concedidas as outorgas estas não são todas consistentemente monitoradas por parte dos órgãos de controle para evitar usos indevidos de recurso hídrico. Muitas outorgas para captação de água têm os prazos caducados, mas continuam vigorando as atividades que interessam àqueles que as obtiveram. As estruturas de acompanhamento e fiscalização não estão instrumentalizadas para operação de suas funções. Conclui-se que não há interesse, ou pelo menos faltam investimentos, da União e dos Estados para que tais monitoramentos sejam de fato cumpridos, prevalecendo uma convivência com interesses minoritários.

Prevalece no setor de controle e fiscalização de responsabilidade estatal o conceito de Estado Mínimo, com favorecimento ao interesse de poucos. Assim, muitas vezes, a água - um *bem de domínio público* - é apropriada sem o controle adequado. Não restam dúvidas que a maioria dos conflitos e mesmo de situações sujeitas a elevado potencial de risco para desencadear conflitos, poderiam ser resolvidos caso tais setores públicos funcionassem adequadamente; se os usuários tivessem o interesse de cumprir as leis; e, se os Comitês de Bacias Hidrográficas cumprissem suas atribuições de arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos (II do Art. 38, Lei 9433/1997). Desta forma é que a água é utilizada como mercadoria, compondo matéria prima e insumo para a produção agropecuária e industrial, a revelia do que está expresso na legislação.

Grande parte dos Comitês de Bacias Hidrográficas não cumpre suas responsabilidades por falta de preparo e por falta de engajamento de seus componentes, ou ainda por atender interesses de setores de usuários. Instâncias dos Poderes Públicos dos Estados e do Distrito Federal também não cumprem suas missões de outorgar os direitos de usos de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar seus usos (I do Art. 37, Lei 9433/1997). Nestas condições, a programação definida para a Política Nacional de Recursos Hídricos é relegada a um papel absolutamente secundário e não se efetiva. Com base nestas constatações, verifica-se que o não fazer a SINGREH e da PNRH é resultado de decisão e escolha de práticas políticas autoritárias. O problema não está localizado na legislação, embora, muitos interesses atribuam essas deficiências às fragilidades das Leis.

É indispensável que haja vontade, decisão e providências políticas para que as Leis sejam de fato cumpridas e com isso o Sistema e o Plano Nacional de Recursos Hídricos tenham vigor.

O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE OBRAS PARA ADEQUAÇÕES DE OCUPAÇÃO CONSCIENTE.

É comum observar que diversos projetos de governos e da iniciativa privada não foram elaborados com os cuidados ambientais necessários e nem foram devidamente discutidos com as comunidades que sofrerão seus impactos de todo modo. Há situações em que os interesses privados são privilegiados nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais quando chegam para análise, projetos que já possuem decisão anterior à submissão dos Conselheiros. Há situações em que a urgência permite que as decisões não sejam pensadas com o nível de maturação necessário. Faltou o exercício da governança. Simplesmente interferem e com isso afetam negativamente os recursos naturais.

Há necessidade de se distinguir os pleitos geradores de conflitos que apenas dificultam a construção de qualquer obra, daqueles que possuem interesses em relação às práticas inadequadas com o meio ambiente e com as culturas das comunidades. O roteiro autoritário que é seguido por governantes procura impor obras de saneamento apenas por seu efeito eleitoral e/ou visual, sem um planejamento mais detalhado. Ou seja, pela “necessidade” de determinada obra, procura-se justificar que seja feita sem os cuidados ambientais necessários e sem os devidos diálogos com as comunidades envolvidas. Caracteriza-se assim o modelo de governo de acordo com a visão governamental apenas para atender o “interesse” público.

Não existe um pacto construído no país para disciplinar as condições que devem ser obedecidas pelas obras que são indispensáveis para atender o interesse público. Impõe-se a necessidade de serem definidos os critérios mínimos que precisam ser obedecidos para realização das obras que interessam à produção de energia e ao saneamento básico e isso implica no impedimento para se dar a efetiva compreensão do que seja a governança, com importante participação e concertação com as comunidades envolvidas no planejamento do território. Não se pode pensar apenas em território dado pelas estruturas governamentais e privadas. Há que se trabalhar na construção de territórios cuja governança seja praticada sinceramente e com participação coletiva, ampliando a destinação do território de uso.

Nesse aspecto, as autoridades estaduais e federais, por exemplo, através dos Conselhos poderiam normatizar, de forma clara e precisa, para orientar os princípios que respeitam a sustentabilidade ambiental em condições de governança. Com essa falta de acordo e inadequação de regras, há diversas obras que atendem as necessidades de captação e

abastecimento de água que dificilmente poderão se realizar sem que os conflitos ajudem no aprimoramento tecnológico e nos acordos com as comunidades, o que resulta em problemas jurídico-ambientais que levam às suas estagnações.

CONFLITOS NA CAPTAÇÃO DE ÁGUA - FALHAS DE PLANEJAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA.

Os múltiplos usos da água têm vieses economicistas e é assim que há apropriação privada da água como matéria prima para alimentação de sistemas produtivos ou como matéria prima nas diversas etapas da produção de mercadorias, que posteriormente servirá para a geração de produtividade financeira. Mesmo neste país, no qual a água é um bem público, sua apropriação privada implica e reforça as condições para maior concentração de riquezas. Ter água disponível é possibilidade de concentração e enriquecimento dos setores já enriquecidos, conforme aborda Mauro (2014).

Até mesmo na construção de reservatórios de água têm sido motivos para conflitos que poderiam ser aproveitados em processos de gestão com caráter democrático e capaz de criar condições de diálogo com as comunidades envolvidas. Precisam ser conhecidas algumas dessas situações de conflitos legais e com a comunidade para construção de reservatórios de água. No Alto Rio Tietê, Região Metropolitana de São Paulo, há demandas judiciais que duram décadas, sem que os órgãos públicos realizem e/ou concluam obras que se destinariam a oferecer água para o abastecimento público.

A legislação, corretamente e aquém das necessidades de cuidados com os recursos naturais, especialmente com biodiversidades, restringe o uso das áreas de preservação permanente. Essas áreas urbanas ou rurais, quase sempre foram tratadas com muito desdém pelas administrações públicas, em todas as esferas e níveis, e também pela iniciativa privada. Com a limitação legal para o uso das áreas preservadas, as entidades ambientalistas travam, às vezes, apoiadas pelo Ministério Público, diversos embates que dificultam, quase sempre de maneira muito justificada, a implantação de obras de saneamento básico às margens de corpos de água.

Há necessidade de que os projetos levem em conta a necessidade de proteção ambiental e que haja o diálogo aberto e sincero com todos os setores sociais. As “boas intenções” de proteção ambiental nesses projetos, na maioria dos casos se restringem ao discurso para obter simpatias aos projetos que são implantados. Nessa direção se caracteriza o discurso do Desenvolvimento Sustentável. Em seu item II do Capítulo II - Os Objetivos da Lei Federal nº 9433/1997 se fundamentam no conceito de desenvolvimento sustentável, ao destinar: “... a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”. Apesar da referência citada, a Legislação Brasileira em nenhum momento explica o que deve ser entendido como desenvolvimento sustentável, deixando a possibilidade de cada setor realizar aquilo que está entendido em suas formulações. Aparentemente os legisladores gostariam que o assunto fosse entendido como manutenção dos processos e padrões de “desenvolvimento” vigentes.

Essa situação intenta garantir que os atuais procedimentos econômicos sejam mantidos conforme são conhecidos e praticados, como no entender de Rodrigues (2006, p. 77) “... a matriz discursiva do desenvolvimento sustentável que ignora conflitos de classes sociais e o território”. A autora reflete a respeito do modelo de “desenvolvimento”, que a lei não se refere, ao afirmar “... Os ‘desastres’ relacionados em especial com as indústrias químicas, petrolíferas, armamentistas, nucleares, são cada vez mais comuns e atingem, em geral, os mais “pobres” que só conseguem sobreviver ocupando os espaços que não interessam à propriedade privada. O espaço segregado produto das formas de apropriação das riquezas torna-se o espaço de intervenções das agendas governamentais em busca do futuro comum.” (op. cit. 2006, p. 84).

Agregam-se neste mesmo contexto o agronegócio de produção puramente capitalista e as atividades de mineração, que são protegidos por interesses corporativos e governamentais, que se apoiam nesses usuários de água para a manutenção do modelo econômico vigente. É a manutenção desse modelo que interessa para os cuidados e a sustentabilidade de recursos

hídricos? Isso seria o modelo de construção do Sistema Nacional de Gerenciamento - SINGREH, fundamentado na Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH?

CONDICIONANTES NAS CONCESSÕES DE OUTORGAS DE ÁGUA.

Analisando o caso do abastecimento de água à região metropolitana de São Paulo via Sistema Cantareira, onde a SABESP (Companhia de Abastecimento de São Paulo) tinha necessidade de captação de até $33 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$ no sistema. Depois de muito diálogo ocorreu um acordo entre ANA (Agência Nacional de Águas), CBH (Comitê de Bacia Hidrográfica) dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, DAEE (Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de São Paulo), SABESP e Secretaria de Energia e Recursos Hídricos e Obras do Estado de São Paulo para concessão da outorga dessa captação por 10 anos, mas com a obrigação de que o Estado de São Paulo e a SABESP atendessem as seguintes condicionantes, enumeradas por Mauro (2007):

1) Em Piracicaba, no pico negativo de falta de água, o rio deveria manter vazão mínima de $27 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$. Esse número é aquele que se apresenta nas séries históricas como pico negativo mais importante, em condições naturais, sem a existência do Sistema Cantareira;

2) Após o Sistema Cantareira, o pico negativo do rio Atibaia deveria ser obrigatoriamente superior a $4,5 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$ e o do rio Jaguari deveria ser superior aos 5 m^3 ;

3) Se a alimentação do Sistema Cantareira, através do rio Atibaia, atingisse números inferiores às vazões necessárias para manter os picos negativos referidos no item 2, seria prioridade a liberação de água represada, para jusante do sistema, complementando aquilo que seria necessário para alcançar os números referidos;

4) Os municípios localizados a montante do Sistema Cantareira são merecedores de apoio financeiro para realização de seus planos diretores de desenvolvimento e outros instrumentos que lhes permitam o desenvolvimento sustentável e a colaboração para as garantias das vazões necessárias mantenedoras dos níveis dos represamentos;

5) As obras para garantia das vazões históricas e das qualidades existentes são consideradas como prioritárias nos municípios localizados a montante e jusante do Sistema Cantareira, sendo custeadas sob coordenação do Estado de São Paulo, ANA, com participação da Sabesp, usuários e Municípios que são beneficiados;

6) Os aportes financeiros para as obras dos municípios e serviços de água e esgotos deverão ser oferecidos pela União, pelo Estado de São Paulo, pelo Estado de Minas Gerais e pelos próprios entes envolvidos com financiamentos ou outras modalidades, inclusive provenientes da implantação da cobrança pelo uso da água, com recursos integrais destinados à bacia onde for cobrado e sem contingenciamento;

7) Para garantia da qualidade da água, seria prioritária a construção de Estações de Tratamento de Esgotos que objetivassem alcançar as metas de enquadramento dos corpos de água. Para isso, torna-se indispensável que as políticas de desenvolvimento e que os processos de parcelamento dos solos tenham em conta, como absoluta prioridade, a quantidade e a qualidade da água nos locais de suas interferências. Os municípios localizados no âmbito do CBH -PCJ deveriam elaborar, de forma integrada, a legislação que implantasse a Política Municipal de Recursos Hídricos;

8) A gestão no Sistema Cantareira deve ser compartilhada através do CBH -PCJ, ANA, IGAM, Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Estado de São Paulo e da SABESP para garantir que os números concedidos na outorga sejam, de fato, cumpridos.

Outros pontos a serem considerados referem-se ao fato de que são indispensáveis algumas medidas mitigadoras, tendo em vista a ocorrência na diminuição do volume de água dos mananciais que estão minguando ano a ano. Há necessidade de aproveitamento de uma parte possível das águas de chuvas. Todas as obras públicas construídas nas Bacias do Piracicaba, Capivari e Jundiá deveriam incluir cisternas individualizadas e coletivas que permitam o uso das águas para rega de plantas, limpeza de ambientes e outros usos. Há necessidade do incremento de políticas para o reuso da água e dos esgotos tratados. Estas águas podem ser

destinadas para usos específicos, obedecidos a projetos elaborados para tal fim, conforme definições legais.

As políticas de uso do solo devem ser destinadas a favorecer a infiltração das águas das chuvas. O planejamento de uso e ocupação dos solos deve levar em conta onde e o que pode ser impermeabilizado, quando, como e o que deve ser plantado e, conseqüentemente, o que precisa ser preservado para garantir a disponibilidade de água. As políticas de conservação do solo rural devem incluir políticas de preservação e recomposição das matas ciliares, dos topos de relevo, de setores das vertentes dos interflúvios, todos já contemplados pela legislação. A agricultura, em especial o manejo adequado do solo e do que é cultivado nele, devem ser observados e estimulados a serem adotados por todos os níveis de produção agrícola. Como se dão o cuidado e as atividades de produção realizadas no campo se determina significativamente a qualidade e a disponibilidades de água.

São necessárias medidas de controle rígido que favoreçam a recarga dos mananciais, assim como a preservação dos ecossistemas e biodiversidades dos biomas, tanto à montante quanto a jusante do Sistema Cantareira. Essas medidas deveriam estar acima das necessidades de expansão urbana ou industrial para garantir a própria sustentabilidade das cidades, atividades industriais, rurais e comerciais.

Está destacada a Educação Ambiental (formal e informal) como instrumento para impulsionar o convívio harmônico entre os seres humanos, seus processos sociais e econômicos com os demais componentes da natureza. Incremento de campanhas de economia e redução de consumo de água, dentro dos limites e princípios da higiene, atendendo os padrões necessários e definidos pela saúde pública.

Esses pontos que fazem parte da outorga foram construídos coletivamente no âmbito dos CBHs Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em muitas reuniões, com ampla participação do setor público, usuários de água (setores tidos como produtivos privados) e da sociedade civil. Tratava-se de condicionantes que permitiriam ao CBH concordar com a concessão da outorga por 10 anos de duração. A outorga foi então concedida com a obrigação de serem cumpridas tais condicionantes.

Infelizmente os órgãos que deveriam fiscalizar tais exigências e mesmo os CBHs dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí não atuaram com a contundência necessária para cumprimento do acordo obtido. Com isso, o governo do Estado de São Paulo e a SABESP deixaram de cumprir diversas dessas condicionantes o que levou ao quase esgotamento das represas armazenadoras de água do Sistema Cantareira. Assim é que, em 2015, a captação pela SABESP foi realizada com a utilização do reconhecido “volume morto”, onde as águas têm suas qualidades mais prejudicadas.

Essa situação demonstra a fragilidade do SINGREH que fica a mercê de jogadas políticas de governantes e dos interesses privados, tendo em vista que a SABESP é uma empresa com ações disponibilizadas em Bolsa de Valores. Esse é um modelo para o qual não interessa a governança, mas de maneira autoritária opta pelas decisões tomadas em gabinetes, entre pessoas que atendem ao interesse das corporações governamentais e privadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento racional da sociedade, de forma consciente de seus impactos ambientais e sociais, deve ser administrado pelos interesses de todos os seus níveis. O uso dos recursos naturais, especialmente os recursos hídricos das bacias hidrográficas, por interesses parciais e inconseqüentes, promove o surgimento de sujeitos insatisfeitos com as limitações que surgem dos usos direcionados desses recursos.

Atividades como a agricultura, pecuária, mineração e mesmo o expansionismo urbano são capazes de afetar significativamente a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos a serem disponibilizados. Apesar de existirem tecnologias e instituições que possam monitorar o uso adequado desses recursos, parecem existir interesses maiores que não permitem este acompanhamento técnico, neutro e eficiente.

A observação sistemática dos usos da água, da sua disponibilidade em quantidade e qualidade a todos os cidadãos deve ser meta contínua da União e nos demais níveis de Estado e Governos. Os cuidados com a gestão desse recurso inestimável, no entanto, devem ir além das burocracias políticas, das promessas não cumpridas e dos interesses de todos os grupos sociais - o cuidado pela água e sua preservação deve ser cultural e monitorado por um Estado (Não é só a União) interessado na equidade de acesso a esse recurso e demais recursos naturais.

REFERÊNCIAS:

CORRÊA, R. L. 1982. *Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território*. Rio de Janeiro: Anuário IGEO/UFRJ, 8 p.

MAURO, C. A. Di. 2014. *Conflitos pelo Uso da Água*. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, 36 (volume especial):81-105.

MAURO, C. A. Di. 2017. *Outorga para captação de recursos hídricos no Sistema Cantareira e vulnerabilidade da população da região metropolitana de São Paulo*. In: *Água, Recurso Hídrico: Bem social transformado em Mercadoria*. Organizadores: Eduardo Salinas Chávez; Cláudio Antonio di Mauro e Edvaldo Cesar Moretti, 1ª ed. (ANAP/Tupã):126 -149.

MAURO, C. A. Di. 2016. *Algumas fragilidades e possibilidades do sistema de recursos hídricos no Brasil* - In: *Território da Água: Water Territories*. Coordenação: Adélia Nunes; Claudete Oliveira Moreira; Isabel Rodrigues Paiva e Lúcio Sobral da Cunha. Setembro, CEGOT, p. 359 - 384

PECQUER, B. 2017. *Reflexões Teóricas*. Seminário sobre Governança Territorial no Brasil: Especificidades Institucionais e Lógicas Espaciais - Seminário Pesquisa FAPESP, Salvador, BA. Coord. Pires, E. da UNESP, Rio Claro.

RODRIGUES, A. M. 2006. *Desenvolvimento Sustentável: dos conflitos de classes para o conflito de gerações*. *Panorama da Geografia Brasileira*, v. 2. Org. Silva, J. B.; Lima, L. C.; Dantas, E. W. ANPEGE, p. 77-100.

TORRE, A. 2017. *Reflexões Teóricas*. Seminário sobre Governança Territorial no Brasil: Especificidades Institucionais e Lógicas Espaciais - Seminário Pesquisa FAPESP, Salvador, Bahia. Coord. Pires, E. L. da UNESP, Rio Claro.