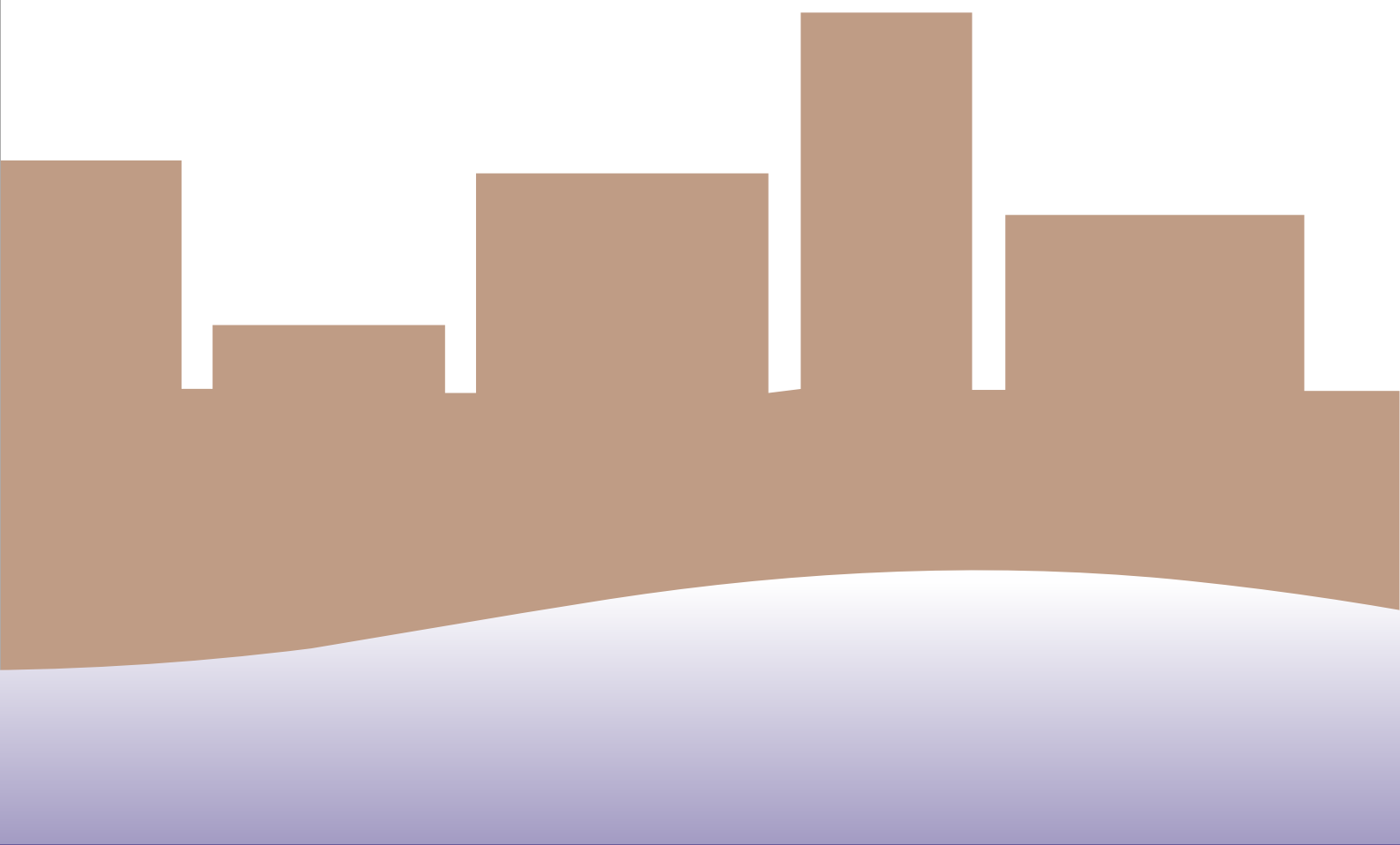


Ministério do Meio Ambiente  
Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano

Seminário  
**Recursos Hídricos no Ambiente Urbano:  
integração de sistemas**

5 a 7 de novembro de 2007 - Brasília - DF

• **Relatório Geral** •





**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano**

# **RELATÓRIO GERAL**

## **SEMINÁRIO**

**Recursos Hídricos no Ambiente Urbano:  
integração de sistemas**

A stylized, light brown silhouette of the Brasília skyline, featuring several rectangular blocks of varying heights. The silhouette is positioned above a light blue gradient background that represents the sky.

**Brasília**  
*março de 2008*



Presidente da República  
**Luiz Inácio Lula da Silva**

Vice-Presidente  
**José Alencar Gomes da Silva**

Ministra de Estado do Meio Ambiente  
**Marina Silva**

Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente  
**João Paulo Ribeiro Capobianco**

Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano  
**Eustáquio Luciano Zica**

Chefe de Gabinete  
**Ronaldo Hipólito Soares**

Diretor de Recursos Hídricos  
**João Bosco Senra**

Diretor de Ambiente Urbano  
**Silvano Silvério da Costa**

Diretor de Revitalização de Bacias Hidrográficas  
**Júlio Thadeu Kettelhut**

Gerente de Apoio ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
**Márley Caetano de Mendonça**

Gerente de Apoio ao Sistema e Águas Subterrâneas  
**Franklin de Paula Júnior**

Gerente de Apoio ao Planejamento de Recursos Hídricos  
**Luiz Augusto Bronzatto**

Gerente de Planejamento, Orçamento e Finanças  
**Gilberto Duarte Xavier**

Gerente de Programas de Ambiente Urbano  
**Marcos Pellegrini Bandini**

Gerente de Planejamento e Orçamento de Ambiente Urbano  
**Moacir Moreira da Assunção**

Gerente de Planejamento e Gestão  
**Renato Saraiva Ferreira**

Gerente de Desenvolvimento e Implementação  
**Rogério Soares Bigio**

**Elaboração**

Berenice de Souza Cordeiro

**Organização**

Lígia Souto Ferreira

**Revisão**

Lígia Souto Ferreira

Lara Regitz Montenegro

**Colaboração**

Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS)

Associação Brasileira de Captação e Manejo de Água de Chuva (ABCEMAC)

Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)

Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG)

Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH)

Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE)

Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA)

Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE)

Central dos Movimentos Populares (CMP)

Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente (CISAMA)

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA)

Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (Fonasc)

Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas

Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)

Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)

Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA)

Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

Instituto Ipanema

Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM)

União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

Agência Nacional de Águas (ANA)

Ministério da Integração/Codevasf

Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

## APRESENTAÇÃO

A reestruturação institucional do Ministério do Meio Ambiente em 2007, com a criação da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, vem possibilitando reorganizar ações e retomar processos. Isto não apenas nos processos internos ao setor público federal, mas também aqueles presentes em diversos setores da sociedade organizada que atuam em Recursos Hídricos e/ou na temática urbana e que não necessariamente vinham tendo oportunidades de compartilhar suas visões dos problemas e seu protagonismo com segmentos próximos aos seus.

Por iniciativa da SRHU/MMA, o Seminário foi elaborado de forma a possibilitar uma visão ampla, atualizada e crítica da operação dos Sistemas de Recursos Hídricos e da temática sócio-ambiental urbana. O evento buscou avaliações e olhares que resgatassem não apenas a diversidade, a complexidade, a atual insustentabilidade do quadro urbano no Brasil, mas, principalmente, as perspectivas de abordagens integradoras e cooperativadas entre diferentes atores sociais, seja do setor público, seja da sociedade civil, de maneira a estabelecer a integração de sistemas como uma missão comum, conjunta e compartilhada.

É importante ressaltar que sem a receptividade e compreensão dos diversos parceiros da sociedade civil teria sido impraticável a realização desse encontro, bem como o estabelecimento de um diálogo mais intenso, que possa dar frutos de cooperação e integração entre diferentes áreas do conhecimento e da ação, de forma a aproximar o encontro de novos caminhos para a redução das desigualdades sociais, promoção de melhoria na gestão urbana e efetiva recuperação hídrica e ambiental nos territórios brasileiros, especialmente nas cidades.

A presente publicação pretende contribuir e inaugurar um debate a partir de uma abordagem sistêmica, reunindo pelo menos quatro temas: recursos hídricos, ambiente urbano, saneamento e desenvolvimento urbano. É preciso encontrar caminhos para problemas urbanos, com os quais convivem milhões de brasileiros. São cidadãos atingidos anualmente por enchentes; que vivem em áreas de mananciais sem serviços adequados de saneamento, e que, portanto, poluem as fontes de abastecimento de grandes centros urbanos, ou até mesmo aqueles que vivem em encostas sujeitas a deslizamentos e soterramentos.

É preciso pensar e criar uma agenda integradora entre os Sistemas de Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e de Desenvolvimento Urbano e esta pretende ser uma oportuna contribuição para o estabelecimento de tal processo.

*Eustáquio Luciano Zica*  
*Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério*  
*do Meio Ambiente*



## Sumário

INTRODUÇÃO.....	2
1 MESA DE ABERTURA.....	4
2 TEMA: ÁGUA NO AMBIENTE URBANO - NA BUSCA DE SUSTENTABILIDADE.....	5
3 TEMA: PACTO FEDERATIVO E CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	7
4 TEMA: GESTÃO DA ÁGUA NO ESPAÇO URBANO.....	12
4.1 Mesa: Água no Espaço Urbano.....	12
4.2 Mesa: Experiências Práticas em revitalização de Micro-bacias Urbanas.....	21
5 TEMA: ARTICULAÇÃO DOS ELEMENTOS DE PLANEJAMENTO.....	21
5.1 Mesa: Instrumentos de Planejamento.....	21
5.2 Mesa: Consórcios Intermunicipais e Regionais.....	26
6 TEMA: CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	26
6.1 Mesa: Colegiados.....	26
6.2 Mesa: Comitês de Bacia e sua relação com os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e com os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Saneamento e/ou Saúde.....	32
7 EXPOSIÇÃO DE PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NOS DIVERSOS TEMAS ABORDADOS.....	38
ENCAMINHAMENTOS.....	39





*“sabe lá o que é morrer de sede de frente ao mar, sabe lá”  
(Djavan)*

SEMINÁRIO  
**Recursos Hídricos no Ambiente Urbano: integração de sistemas**  
5, 6 e 7 de novembro de 2007

**Estrutura Geral do Relatório**

Orientação geral:

- referenciar as contribuições aos objetivos temáticos do Seminário e à estratégia metodológica de construção de um espaço de discussão ampliada e representativo

Objetivos Temáticos:

- a construção de uma **agenda comum de trabalho** que busque a integração dos sistemas de recursos hídricos e de gestão urbana, sob a perspectiva da **transversalidade**;
- extrair do acúmulo dessas duas áreas temáticas, nos vários espaços institucionais e sociais onde transcorre o processo de formulação da política pública, os elementos para a construção de um campo de conhecimento novo e interdisciplinar, que agrega **a dimensão urbana como elemento estruturante da gestão dos recursos hídricos**;
- contribuir para a compreensão de que não há como resolver a questão ambiental urbana se não aprendermos a assimilar e implementar o **federalismo cooperativo**, a **participação** e o **controle social**.

Estratégia Metodológica:

- construir um **espaço de discussão** para referenciar o processo de formulação e de implementação da gestão urbana como elemento estruturante do sistema de recursos hídricos;
- capturar preponderantemente as contribuições dos participantes que representam os diversos **segmentos sociais** que militam nessas áreas temáticas para a formulação desta agenda comum de trabalho;
- extrair dos debates as principais contribuições sobre propostas de **instrumentos de planejamento e de gestão** que possibilitem a implementação desta agenda comum.

*“se este rio fosse meu, eu mandava sanear,  
tirando todo lixo para o meu bem passear”  
(Marina Silva, 5/11/2007)*

## INTRODUÇÃO

O Seminário “Recursos Hídricos no Ambiente Urbano: integração de sistemas”, organizado pela SRHU/MMA entre os dias 5 e 7 de novembro de 2007, representou um marco para a inauguração de uma agenda comum de trabalho, pautada sob a perspectiva da transversalidade, do federalismo cooperativo e da participação e do controle social.

Pode parecer estranho inferir o caráter inaugural a duas áreas temáticas - recursos hídricos e questão urbana - que historicamente acumulam significativo arcabouço legal, institucional e político. Contudo, o que se apresenta como novo neste contexto é justamente o desafio de se construir um campo de conhecimento interdisciplinar, onde a dimensão urbana é tratada como elemento estruturante da gestão dos recursos hídricos.

Neste sentido, não há hegemonia de um tema sobre o outro. O que se busca é extrair dos vários espaços institucionais e sociais onde transcorrem os processos de formulação dessas políticas públicas, os saberes visionários da interdisciplinaridade. Para isso, o diálogo com a sociedade e com os diferentes setores do governo se faz fundamental.

Como disse a **Ministra Marina Silva**, na abertura do Seminário: *“o controle e a participação social, como ferramentas capazes de fazer com que os processos de elaboração das políticas públicas tenham o olhar da sociedade, pode levar o governo a acertar mais na implementação das políticas públicas”*.

Para a ministra, quando setores do governo se integram aos diversos segmentos da sociedade, cria-se uma sinergia propositiva, que infere maior capacidade de resposta para as novas demandas que surgem. Para ela, a crise ambiental que alerta o mundo sobre os efeitos das mudanças climáticas é um exemplo emblemático deste tipo de desafio que se impõe sobre todos nós. *“Pensar uma política urbana com este olhar já voltado para a questão dos recursos hídricos, com o olhar para a gestão dos resíduos é estar trabalhando em várias agendas das mudanças climáticas, de mitigação, de adaptação e de enfrentamento das vulnerabilidades”*, explicou a ministra.

A reestruturação institucional do Ministério do Meio Ambiente recentemente implementada é uma das faces de como o governo se prepara para dar respostas a esta nova agenda. A criação da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) se dá neste contexto mais amplo e estratégico, que também contempla a criação das Secretarias de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental e do Instituto Chico Mendes. Nas palavras da ministra: *“Temos feito um trabalho buscando este olhar estruturante para os processos, e confesso que não é fácil. Fácil é a gente mexer em uma coisa aqui e outra acolá de forma pontual. Mas é muito difícil você pensar em fazer as coisas, independentemente de quem sejam as pessoas que vão lhe conferir continuidade. Todas essas mudanças buscam aprofundar esse olhar”*.

A novidade está no olhar estruturante para os processos, que envolvem a integração dos diversos setores do governo e em igual medida a participação dos movimentos sociais, da academia, das organizações não governamentais, entre outros segmentos organizados da sociedade. Estamos diante dos desafios colocados por uma agenda que exige ampla comunicação e integração no seu todo.

Além de abranger a discussão acerca da crise climática, esta agenda requer uma política urbana que se associe à gestão dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos, que reduza as vulnerabilidades, que equacione problemas de escassez de água, de deslizamentos, problemas que tanto atormentam a população que mora em nossas cidades.

Foi neste contexto que o Governo do Presidente Lula decidiu pela criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e atendeu a demanda do Movimento da Reforma Urbana ao criar o Ministério das Cidades, em 2003. Ao contrário de ver este quadro como uma profusão de ministérios, é preciso verificar o retorno gerado no atendimento dessas novas necessidades, que se apresentam sob o viés da contemporaneidade dos nossos tempos. Neste aprendizado, o objetivo que nos impulsiona é a ação que transforma, que melhora a qualidade de vida das pessoas. Trata-se de um movimento pendular de pensar os conceitos, pensar as políticas e vê-las andando com as próprias pernas seja o *locus* que for.

Na visão da ministra, *“a sociedade tem capacidade de antecipação”*, e por isso, a SRHU, do MMA, apostou neste seminário como um espaço de discussão entre governo e representantes de segmentos sociais que militam nessas duas áreas temáticas. Para o governo, uma oportunidade preciosa para melhor compreensão da complexidade que envolve a construção desta agenda comum. Construir uma ação de governo a partir da assimilação de boas idéias, de experiências que se mostram inovadoras, sustentáveis.

Para a ministra Marina Silva, é preciso compreender que vamos atravessar este século discutindo desenvolvimento e meio ambiente. *“a grande audiência do Brasil (para fora) é em cima da questão ambiental, não somos uma referência bélica, ainda não econômica, mas nascemos como uma potência ambiental. O que falta é também o nosso país liderar pela fraternidade, pelo bom exemplo (...) afinal, o povo já aprendeu que temos a maioria das respostas técnicas, precisamos aumentar a competência e compromisso em fazer eticamente”*.

Para o Secretário da SRHU/MMA, **Eustáquio Luciano Zica**, a criação desta Secretaria e sua estruturação como um lugar de integração dos sistemas de recursos hídricos e da gestão urbana responde a um forte apelo do processo de urbanização brasileiro.

Conforme lembrado por Leila da Costa Ferreira durante o Seminário, no processo de globalização, as metrópoles menos desenvolvidas concentram não apenas população, mas também miséria. No caso brasileiro, em meio século, o país sofreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: de 46% em 1940, as cidades passaram a abrigar 81,2% da população brasileira em 2001 devendo chegar a 88% em 2025.

O ritmo acentuado de urbanização reflete-se na atual tendência de interiorização do crescimento populacional. Segundo dados do IBGE (2001), as cidades médias entre 100 mil e 500 mil habitantes, foram as que registraram o maior crescimento populacional absoluto nos anos 90. Juntas passaram a abrigar 39,5 milhões de pessoas em 2000, contra 31,9 milhões em 1991. Paralelamente, as cidades brasileiras vivenciaram parte da crise do Estado nos anos 80 e 90, que tirou dos governos muito do seu poder de investimento em infra-estrutura e serviços sociais.

Sob esta ótica, o Secretário Luciano Zica ressalta a necessidade de harmonizar política ambiental e política urbana para romper os desafios que estão postos nesta área e que certamente remetem a novas formas de gestão pública. Em suas palavras: *“é preciso consolidar no âmbito do poder*

*público federal a compreensão de que não há como resolver a questão da gestão urbana se não tivermos a capacidade de compreender o papel dos três entes da Federação (União, estados e municípios), de entender o papel dos movimentos sociais, de entender a interação e a intimidade que há entre os impactos da gestão do ambiente urbano na questão dos recursos hídricos”.*

Para avançar nesta direção é preciso olhar para as experiências que inovam, a exemplo do Município de Londrina/PR, que implementa ações de sustentabilidade urbana associando a revitalização dos rios que cortam a cidade. O projeto “*O rio da minha rua*” resgata o rio como elemento fundamental da paisagem urbana, do direito à contemplação e ao lazer, onde a dimensão hidrológica possui forte intimidade com a questão urbana. São experiências que necessariamente apostam na participação e no controle social como elementos fundamentais para integrar os recursos hídricos no ambiente urbano.

Ao agradecer a presença de mais de 130 participantes no seminário, o Secretário Luciano Zica destaca o objetivo central deste evento: aproveitar a contribuição de diferentes entidades e organizações sociais, técnicas, científicas e profissionais, que representam o esforço empreendido pela sociedade na construção de uma política de sustentabilidade ambiental e urbana, para gerar resoluções que dêem suporte às políticas que o governo precisa implementar.

Ele ressalta também dois projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, o PL 3057/2000, que trata do parcelamento do solo para fins urbanos, e o PL 1991/2007 da Política Nacional de Resíduos Sólidos, enviado pelo Presidente Lula em ato público celebrado em 06/09/2007. Esforço nesta direção também deve ser feito no sentido de harmonizar estes projetos ao novo arcabouço jurídico e legal do setor saneamento: a Lei nº 11.107/2005 dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada, o decreto nº 6.017/2007 que a regulamenta e a Lei nº 11.445/2007 que institui as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico.

Sublinha mais uma vez o quanto é necessário consolidar a compreensão de que não há como resolver a questão ambiental e urbana se não aprendermos a assimilar e implantar o federalismo cooperativo e a participação social.

## **MESA DE ABERTURA**

Os movimentos populares que lutam por moradia digna, sob o ideário da Reforma Urbana, representados pela União Nacional de Moradia Popular (UNMP), destacam as conferências em todos os níveis e setores como importante instrumento para conceber políticas e ações integradas. Nas palavras de **Donizete Fernandes, coordenador da UNMP**, “*hoje temos companheiros que estão na academia e que lutam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) para transformar nossas cidades, nosso povo que veio do campo e inchou as cidades, queremos o crescimento sustentável com qualidade de vida*”.

Os municípios, representados pelo Prefeito de Londrina, Nedson Micheleti, chamam a atenção para o potencial transformador que está colocado no nível local, que permite associar o cotidiano das pessoas à incorporação dos rios como base da matriz de gestão urbana sustentável.

Os órgãos do Governo Federal que trabalham sob o comando de uma agenda que tem a questão da água no ambiente urbano como um dos focos de sua atuação: a Agência Nacional de Águas (ANA), representada pelo chefe de gabinete **Horácio Figueiredo**, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, representada pelo diretor **Sérgio Gonçalves**, e a

Secretaria Geral da Presidência da República, representada por **Weber da Silva Avelar**, que reforça o espírito de solidariedade e gestão conjunta para demarcar a relação Estado e sociedade.

A noção de integração de sistemas, tal como proposto na chamada principal deste Seminário, perpassa o esforço de cooperação anunciado por todos os participantes. Como bem destacado pelo representante da SNSA/MCidades, a ênfase nos sistemas se justifica porque as políticas públicas têm que existir de fato para a população, e este é o papel do sistema, a exemplo do SUS que universaliza, dá transparência e divide responsabilidades entre os entes federados, que revela indicadores de ação pública de qualidade. E, entre os sistemas -de recursos hídricos, de saneamento, de indicadores das cidades, não deve haver isolamento, e sim diálogo, como estratégia de planejamento e gestão integrados.

*“queremos estar juntos porque  
água é a nossa cachaça, nossa paixão”*  
(Horácio Figueiredo - ANA)

## **TEMA: ÁGUA NO AMBIENTE URBANO: NA BUSCA DE SUSTENTABILIDADE**

**Coordenador: João Bosco Senra - SRHU/MMA**

O coordenador deste painel, João Bosco Senra diretor da SRHU/MMA, destacou o papel preponderante dos municípios no processo de formulação do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Para introduzir o tema “água no ambiente urbano: na busca da sustentabilidade”, aproveitou as primeiras chuvas em Brasília, após 120 dias, para ilustrar como a mídia, e talvez parte da opinião pública, trata em seu imaginário (social) a relação da água no meio urbano. A manchete dos jornais estampava: “Brasília inundada”, retratando a falta de preparo das cidades para acolher as águas e dispor bem seus resíduos.

- **Palestrante: Antônio Eduardo Lanna – Consultor em Recursos Hídricos**

A palestra do Professor Antônio Eduardo Lanna pretendeu inaugurar a discussão proposta pelo Seminário em um tom mais reflexivo, mais voltada a indagações e menos a conclusões. O mote central desta reflexão busca situar a projeção dos recursos hídricos no ambiente urbano. Identificar os problemas nas cidades como problemas de recursos hídricos e olhando sob esta ótica, verificar se os instrumentos existentes são adequados para tratar desta projeção.

A palestra, baseada em informações sobre o ciclo hidrológico (“o limpo e o sujo”), os múltiplos usos dos recursos hídricos, correlacionou agentes, interesses e impactos decorrentes. Situações de eutrofização, de cheias urbanas, de lixões, de poluição e medidas mitigadoras como as estações de tratamento de esgotos, de controle do escoamento superficial, de manejo integrado dos resíduos sólidos ilustraram a abordagem.

Da reflexão, uma conclusão foi destacada pelo palestrante: não há dificuldade técnica para resolver os problemas de recursos hídricos no ambiente urbano, o que falta é dinheiro e propósito para implementar soluções sustentáveis. Soluções que vão desde o zoneamento da cidade, onde atividades mais sensíveis são “alocadas” em áreas mais seguras, medidas não estruturais que não exigem muitos recursos financeiros em substituição às grandes obras estruturais e caras (os diques, os canais). Estas práticas revelam a intervenção urbana sob um outro paradigma. Se por um lado a

questão técnica está equacionada, existe ainda a necessidade de uma leitura sociológica, política e até mesmo econômica que precisa ser feita.

O palestrante indaga se os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), estruturados segundo a filosofia do planejamento sistêmico de usos, interesses, estratégias e participação, são adequados para tratar da projeção da água sob o meio urbano.

Sobre o PNRH (nacional e estaduais) e os planos de bacias hidrográficas, sugere a inclusão de um escopo mínimo destes planos, onde a questão dos resíduos sólidos e do manejo integrado das águas pluviais urbanas deve estar presente. Ainda sobre este aspecto, indaga como deve se dar a relação dos planos de bacias com os planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios que integram a bacia.

O enquadramento dos corpos d'água deve ser a principal referência de uso e ocupação do solo e de expansão urbana, ou este referencia o outro? Alerta também para a possibilidade de rever o recorte dos espaços colegiados instituídos pelos comitês de bacia, especialmente em áreas metropolitanas: o comitê abre espaço para colegiados de áreas urbanas relevantes da bacia ou se cria um comitê da região metropolitana?

Se é ponto pacificado que os usos urbanos devem ser objeto de outorga (abastecimento, despejo de efluentes sem ou com tratamento), outros pontos ainda merecem uma discussão mais aprofundada: devem ser outorgados os lançamentos de esgotos pluviais (concentração temporal de água por impermeabilização do solo)? E a localização dos aterros sanitários também deve ser outorgada pela ANA como agência responsável pela gestão dos recursos hídricos? Nesta mesma linha, se é ponto pacificado a cobrança pelo uso da água, deve-se cobrar pelo lançamento de esgotos?

Sobre as áreas de proteção: se é fato consumado que devem ser criadas as áreas de proteção dos mananciais para abastecimento humano, um ponto a ser discutido é como negociar com os governos municipais, que são responsáveis pelos planos de ordenamento do solo urbano as restrições impostas pelas áreas de proteção permanente. Como articular os Sistemas de Informações em Recursos Hídricos com os Sistemas de Informação Municipais? Que informações interessam? Como estabelecer as interfaces?

Face a estas perguntas, a questão central proposta pelo palestrante para animar os debates é em síntese “que tipo de articulação pode ser estabelecida entre os Planos de Ordenamento do Uso do Solo Urbano (os chamados planos diretores de desenvolvimento urbano) e os Planos de Recursos Hídricos”?

Contudo, sem tirar o mérito da questão colocada, é importante destacar que já existe avanço efetivo sobre a integração destes planos. A **Lei de Saneamento Básico**, que tem no plano participativo e integrado pilar central, dialoga em nível de escopo e de instrumentos com o plano diretor do município e com os planos de bacia.

Sabe-se que a arte de promover a integração não se resume a definir interfaces, mas também em esclarecer os campos de domínio, de subordinação de uma área sobre a outra. As interfaces, em geral, são fáceis de conceber, mas muitas vezes criam áreas de sobreposição que geram indefinição. O rigor do planejamento integrado está justamente na avaliação de cenários para se tomar a melhor decisão.

Neste sentido, a Lei 11.445/2007 enfrenta o desafio. Estabelece, claramente, em seu art. 4º que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico. Ao ser precisa na

definição dos contornos de cada setor, é igualmente propositiva ao tratar das interfaces setoriais. Em seu art.19, § 3º estabelece que “*Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos*”; e também compatível com “*programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento*” (inciso III).

A minuta do decreto de regulamentação desta lei vai além nos aspectos que tangenciam os planos de saneamento básico e os planos de bacia, ao estabelecer:

*Art.19 Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com:*

*I - os planos de recursos hídricos, e*

*II – o enquadramento dos corpos de água.*

Sobre outorga, a minuta de regulamentação prevê:

*Art. 20. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso e ao pagamento pelo uso, nos termos das normas legais e administrativas de recursos hídricos.*

E, ainda no campo do gerenciamento da demanda, a minuta de regulamentação prevê:

*Art. 21. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue a adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá autorizar tarifas de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.*

Por fim, no nível do Plano Nacional de Saneamento Básico, sob responsabilidade da União, a minuta de regulamentação prevê que a proposta de plano ou de sua revisão e as manifestações dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos serão submetidas ao Conselho das Cidades (art.68).

## **TEMA: PACTO FEDERATIVO E CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

Coordenação: **Silvano Silvério da Costa - SRHU/MMA**

- Palestrante: Eng. **Marcos Helano Fernandes Montenegro**

Título: A Evolução da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico no quadro da Lei 11.445/2007.

O engenheiro Marcos Montenegro inicia sua abordagem reafirmando a pertinência do tema integração de sistemas. Alerta, no entanto, que o debate não tem bom encaminhamento se não se considera a Lei 11.445/2007. Como visto anteriormente, esta lei não se furta à responsabilidade de tratar a interface do saneamento básico com os recursos hídricos de forma clara e propositiva. Portanto, o estudo cuidadoso desta lei é imprescindível. Até para evitar questões que não se aplicam como a dominialidade das águas que não se confunde com a titularidade do uso do solo e dos serviços de saneamento. Como exemplo e para encerrar esta falsa questão cita o caso do setor elétrico, sob titularidade da União, indiferente se o rio é estadual ou federal.



Retoma o tema do pacto federativo e dos consórcios públicos sob a ótica dos 5.564 municípios. Parte expressiva deste universo tem extrema dificuldade para exercer as competências que a Constituição Federal de 1988 assegura como direito e cobra como dever. O artigo 241 que trata da cooperação voluntária entre órgãos federados é fundamental para os municípios enfrentarem este desafio pela via da colaboração. Neste sentido, ninguém pode ser constrangido a participar de um consórcio, coopera porque quer, porque é conveniente.

A Constituição também prevê diferentemente da cooperação voluntária, um outro instrumento que é compulsório, onde o estado pode constituir por lei regiões metropolitanas (RM), microrregiões (MR) e aglomerados urbanos (AU). Nestes âmbitos é que se deve promover a gestão associada dos serviços públicos, e não no âmbito dos comitês de bacia. Contudo, isto não inviabiliza a adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento regionalizado.

O marco legal dos serviços públicos de saneamento básico abrangem também a Lei 8.666/1993 que dispõe sobre normas gerais de licitações e contratações, a Lei 8.987/1995 sobre as concessões de serviços públicos, a Lei 8.036/1990 sobre o FGTS, as Leis 11.079/2004 e 5.977/2006 sobre as parcerias público-privadas, e no campo da política urbana, a lei 6.766/1979 de parcelamento do solo e a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. A estas, ainda se somam as leis ambientais e as leis da saúde pública.

Com base neste arcabouço, como se contratam serviços públicos em outra modalidade que não a tradicional concessão?

O município brasileiro, do mais pobre ao mais rico, do menor ao maior, tem hoje como responsabilidade o dever de instituir a política municipal de saneamento básico, que deve observar as interfaces com a política urbana, os recursos hídricos e o meio ambiente. Sobre a interface entre os planos de saneamento básico e os planos de bacia, um tangencia o outro, ora como referência, ora como complementação.

Com base na política municipal e no plano de saneamento básico, o município define como os serviços serão prestados, qual o órgão que se responsabiliza pela regulação e pela fiscalização e de que forma atuará no exercício destas funções. Além disso, deve também o município estabelecer os mecanismos de controle social, os canais de informação e regras sobre como intervir no caso de má prestação do serviço..

O palestrante retoma o conceito de gestão como o conjunto das atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e controle social. Conceituar gestão, por mais que caibam outras definições, é um mérito do decreto 6017/2007. Organizar os serviços de saneamento básico, definir o modelo de gestão a ser adotado, significa essencialmente o titular definir os agentes responsáveis por cada uma destas atividades e como elas devem ser exercidas, tendo como referência o marco legal do setor.

Sob este marco, o planejamento é indelegável, a regulação pode ser delegada a outro órgão público (municipal ou estadual ou até nacional) e a prestação pode ser direta ou delegada. No caso de delegar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, isto pode se dar em um ambiente competitivo mediante licitação (contrato de concessão) ou em um ambiente de cooperação entre entes federados, mediante gestão associada por intermédio de consórcio público (contrato de programa) ou convenio de cooperação. Os mecanismos de controle social sobre todas as atividades de gestão (planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços) devem ser assegurados

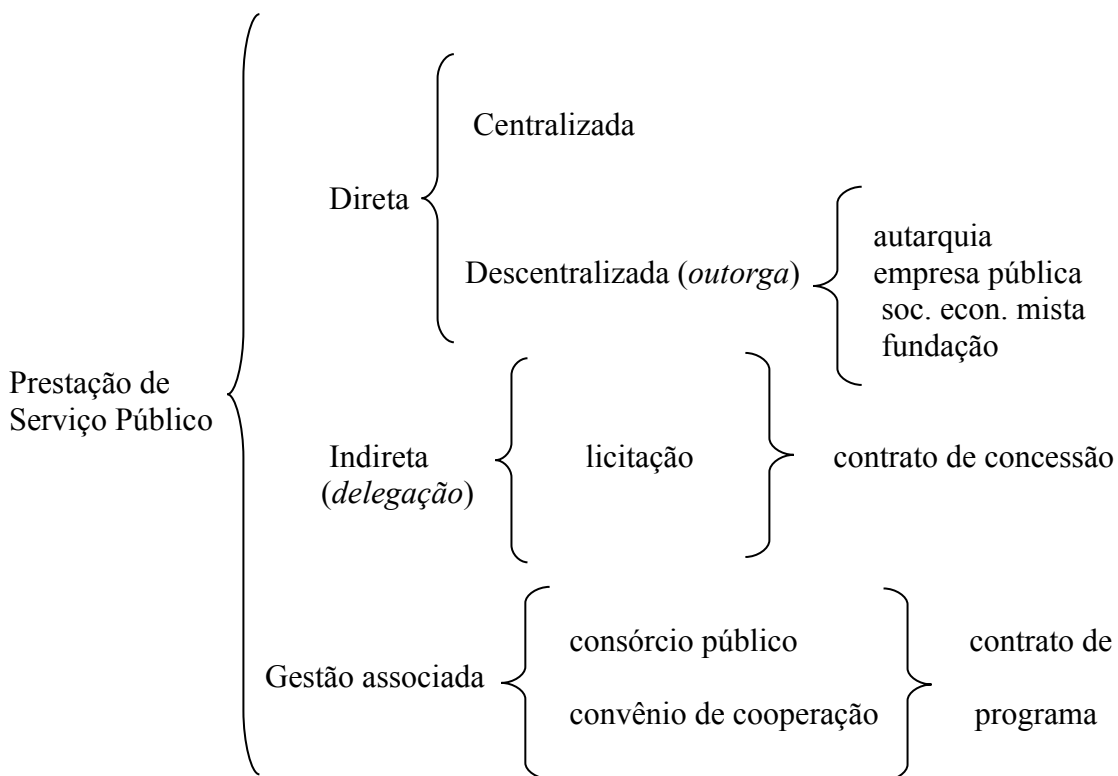
pelo titular, instituindo-os diretamente ou exigindo sua instituição nos casos onde houver a delegação da função.

Os esquemas apresentados na palestra e aqui transcritos elucidam bem estas formas de organização dos serviços públicos de saneamento básico e, em particular, as modalidades de prestação.

### **Gestão dos serviços públicos de saneamento básico: planejamento, regulação, fiscalização, prestação e controle social**

Gestão	Serviços públicos de saneamento básico			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo das águas pluviais
Planejamento	Indelegável			
Regulação	Delegável a órgão ou ente público			
Fiscalização	Delegável a órgão ou ente público			
Prestação	Direta (lei 8.666, no caso de terceirização) ou delegada (leis 8.987, 11.079, 11.107)			
Controle social	Indelegável			

#### **Modalidades de Prestação de Serviços Públicos**



Outro aspecto importante destacado é a obrigatoriedade de contrato para prestar os serviços, a partir da Lei nº 11445/2007, que está em vigor desde 22 de fevereiro de 2007. Além de exigir a contratualização da delegação, a lei define as condições de validade dos contratos (art.11).

Marcos Montenegro conclui alertando a todos para a árdua tarefa de implementar esta lei, nem tão árdua assim se focalizarmos nas oportunidades que um setor regulamentado oferece para o conjunto da sociedade. Não menos importante para a área de recursos hídricos, um dos setores mais interessados em que o saneamento funcione bem. O desafio que se coloca é como apoiar os municípios nesta empreitada. É neste sentido que o federalismo cooperativo deve ser visto como uma grande oportunidade! Tudo o que o município pode fazer sozinho com a lei dos consórcios fica menos difícil ao fazer junto com outros municípios e estado.

Não se pode negar a expectativa do povo brasileiro por serviços sejam planejados, tenham transparência na cobrança e que sejam prestados com qualidade. Por isso, não podemos dizer que a lei é fora da realidade, pois corresponde a dizer que em nosso país não temos direito a um ambiente salubre.

- Palestrante: **Olavo Noleto** – Secretaria de Assuntos Federativos / Presidência da República

A abordagem desenvolvida pelo palestrante privilegia a gestão como importante instrumento de mudança. Contextualiza a gestão no campo da cooperação federativa, estabelecida na Constituição Federal de 1988, que consagrou o Município como um ente da Federação, atribuindo-lhe competência tributária própria, capacidade política eletiva e de auto-organização do Estado. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Se a federação trina brasileira é em si uma conquista, a administração pública ainda não conseguiu estruturar arranjos institucionais capazes de produzir respostas efetivas. Via de regra, sempre se tem uma equação que não fecha, sempre se discute com quem fica o dinheiro, mas pouco se discute como produzir um arranjo institucional que possa levar à divisão e cooperação das competências. Isto, em sua essência, é discutir sistemas.

Que federação é esta que na prática se mostra incapaz de operar o princípio da cooperação? Que federação é esta que revela muito mais a disputa, tendo na guerra fiscal o exemplo mais nefasto? Há ainda uma predominância do modo fordista, que obriga o território a pensar o governo de forma partida, segmentada, submetido a diferentes linguagens que não se entendem e muitos sistemas que não conversam entre si.

Para avançar não basta apenas dizer quem é responsável por o que, mas como cooperar: quais os mecanismos, os instrumentos, as instâncias de interlocução, as práticas de gestão que induzem à mudança desta engenharia institucional e política. Para ilustrar, o palestrante traz o exemplo dos municípios que se reúnem para fazer uma licitação conjunta, o que oportuniza comprar mais a preço menor, para medicamentos e também outros serviços.

Antes de avançar nas formas cooperadas, o palestrante resgata a emenda constitucional 19/1998, do artigo 241 da Constituição, que origina os consórcios públicos.

*“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os **consórcios públicos** e os **convênios de cooperação** entre entes federados, autorizando a **gestão***

***associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”***

Significa dizer:

- os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados devem ser disciplinados por lei dos entes que entre si cooperam;
- os consórcios públicos são pessoas jurídicas que integram a Administração Pública de todos os entes consorciados;
- os consórcios públicos podem ser formados por entes federativos de níveis distintos, por exemplo: União, Estados e Municípios;
- os consórcios públicos como os convênios de cooperação podem autorizar a gestão associada de serviços públicos.

O avanço sobre este quadro se deu no processo de discussão e de formulação da Lei dos Consórcios Públicos. Segundo relato do palestrante, este foi um processo rico de estudo, seguido de rodadas de concertação envolvendo vários e diferenciados atores sociais. O que existia antes eram os consórcios privados, como na área da saúde. Com a Lei 11.107/2005, surge a opção dos consórcios públicos, de direito público. Suas principais características são:

- pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia interfederativa
- pessoa jurídica de direito privado, quando tomar a forma de Associação Civil sem fins econômicos
- independentemente de sua natureza jurídica, o Consórcio Público será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e integrará a administração indireta de todos os entes da Federação
- favorece o controle sobre os recursos públicos colocados à disposição da cooperação intergovernamental seja pelo Ministério Público seja pelos Tribunais de Contas
- fortalece a contratualização entre os entes consorciados no ato da formação, da extinção ou da retirada de um dos entes consorciados
- formaliza as contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas (contrato de rateio)
- traz maior segurança jurídica ao Acordo de Cooperação Federativa.

O processo de constituição de um consórcio público inaugura um ambiente de negociação, de concertação entre os entes federados que por si já institui uma prática política pautada na cooperação, na pactuação dos poderes (executivo e legislativo, por dentro de cada um e entre um e outro).

Para ilustrar, o palestrante discorre sobre os passos para se constituir um consórcio público, assim definidos na Lei 11.107/2005:

1. protocolo de intenções
2. ratificação
3. estatutos (converte o protocolo de intenções num contrato de constituição do consórcio público)

O objeto de trabalho do consórcio tem que ser muito claro e as regras devem estar muito bem definidas e compreendidas por todos os atores.

Alguns exemplos de objeto e de área de atuação dos consórcios públicos:

- hospitais regionais
- licitação compartilhada
- escola de governo intermunicipal (para as várias áreas temáticas/políticas públicas)

- planejamento territorial
- manejo integrado de resíduos sólidos urbanos
- regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

A prudência é recomendada e a concatenação entre os passos deve ser perseguida. Neste sentido, não se deve precipitar o protocolo, aprová-lo na Câmara Municipal, sem se maturar a ferramenta como um todo. Isto para aproveitar efetivamente a oportunidade que se abre e no limite evitar o descrédito no próprio instrumento. As perspectivas são muitas no campo das políticas federativas, da racionalização da ação governamental e da capacidade de gestão.

O palestrante conclui com um alerta: é importante que a academia e os movimentos sociais entendam que a implementação desta lei não pode ser meramente uma tarefa da burocracia estatal, assim como não foi seu processo de formulação. O desafio está dado para o Estado e para o conjunto da sociedade: mudar o arranjo institucional, democratizar a gestão para gerar benefícios reais para a população, ou seja, um Estado que não reproduza meramente sua função de acumulador de capital, mas necessariamente produza bem estar, reduza as desigualdades e gere igualdade de oportunidades.

**2º dia – 6/11/2007**

**TEMA: GESTÃO DA ÁGUA NO ESPAÇO URBANO**

**Mesa 1: Água no Espaço Urbano**

Coordenador: *Victor Zular Zveibil – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)*

O coordenador introduziu o tema “Gestão das Águas no Espaço Urbano”, salientando que as lutas históricas por regulamentação de políticas, projetos e instrumentos legais são setorializadas. Cada setor sob seu próprio olhar. Sob esta perspectiva o seminário assume relevância ainda maior. O evento dá um passo além ao por em pauta uma agenda comum para a gestão dos recursos hídricos e a gestão urbana.

Tanto um setor como o outro traz uma tradição consolidada em sua própria vertente. No horizonte, um serve de paisagem ao outro. Neste quadro, os desafios são grandes e urgentes: superar a cisão de linguagem e a visão setorial promover o diálogo entre os saberes na aplicação deste conjunto vasto de instrumentos legais e jurídicos que estão à disposição para serem incorporados pelos municípios brasileiros.

Conflitos também tornam este quadro ainda mais complexo: o direito ao meio ambiente e o direito à cidade principalmente nas áreas de maior vulnerabilidade, como desafiar a todas para cumprir sua função social? E quanto a cada de um nós? Como fazer cumprir a nossa função social na condição de profissionais, militantes, políticos, técnicos, no sentido de colaborar em nosso dia a dia nesta nova etapa de implementação de planos diretores, na regulamentação das legislações promulgadas (a lei do saneamento, a lei de responsabilidade territorial, a política nacional de resíduos sólidos).

É neste sentido que o coordenador parabeniza os organizadores deste evento e os resultados importantes que pode gerar, na direção da unificação dos olhares sob uma perspectiva integrada e integradora.

- Palestrante: **Maria Lúcia Refinetti** – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP

Título: *A cidade e a água: conflito e complementaridade de direitos*

A palestrante Maria Lúcia Refinetti comemora a iniciativa da SRHU/MMA de chamar um seminário em que pela primeira vez a perspectiva de articulação entre as diversas formas de pensar é colocada como pauta central para reflexão, discussão e ação.

Para referenciar sua contribuição, a palestrante traz a dinâmica urbana e ambiental da Região Metropolitana de São Paulo. Nos últimos sessenta anos, o número de habitantes na região cresceu em 8,5 milhões. A dimensão da velocidade em que foi feito este assentamento e a necessidade de responder a esta realidade exige uma capacidade de produção habitacional que é incompatível com a possibilidade de urbanização neste patamar.

Ao refletir sobre este fenômeno, a palestrante traz o contexto da relação campo-cidade. Quando vemos a face visível da miséria na cidade é porque antes ela estava escondida no campo. Os números retratam uma dívida social que é muito mais ampla: 1.800.000 pessoas vivendo nas áreas de mananciais (nas duas represas: Billings e Guarapiranga). Nesta escala é impensável falar em remoção. Por qualquer lado que se olha, o conflito se instaura: o Ministério Público é compelido a aplicar a lei, na tentativa de preservar sua essência que é a preservação da água, mas há também a pressão por se promover a universalidade do direito à cidade...

O cenário futuro se apresenta complexo, sombrio, mas não desfaz a determinação social e histórica desta realidade. Na avaliação da palestrante, não é difícil constatar que *“na disputa pelo espaço urbano, os mais frágeis na escala social são empurrados para áreas desvalorizadas por sua inadequação técnica ou por se tratarem de áreas com restrições ambientais à ocupação, protegidas por lei e conseqüentemente excluídas do mercado formal. Constituem assentamentos informais e ilegais frente à legislação urbanística e ambiental”*.

A questão federativa é mais uma variável de complexidade neste quadro. Uma série de leis quase sempre adotam diferentes visões setoriais sobre o mesmo problema. . Sobre uma mesma área incidem minimamente: a Lei nº 6766/79 em revisão, resoluções Conama, o código florestal, legislação estadual, plano diretor, código de obras.

Disto decorre que os problemas não resolvidos no executivo e no legislativo, onde por mérito deveriam estar, são deslocados para o judiciário. Afinal, os municípios detêm tradicionalmente e por base legal o dever de cuidar da política urbana. No rebatimento das leis para a problemática que estamos tratando, falta também diálogo entre os mecanismos do sistema de meio ambiente e de recursos hídricos, em particular em relação ao sistema de habitação de interesse social.

Outra variável a ser considerada é o recorte ao qual determinada área se insere. As macro-regiões, as regiões administrativas, as regiões metropolitanas, que coincidem ou não com as divisões administrativas, distritos e subprefeituras. Soma-se a estes o de bacia hidrográfica, que não necessariamente coincide com o recorte político-administrativo.

Estas várias inferências político-administrativas influenciam as decisões de cada nível, com suas especificidades e dessa forma atravessam desenhos territoriais que têm outro formato e outra composição. Fato é que todas estas visões e formas de intervenção não reconhecem que o território é único, é o mesmo.

Ao olhar para este território em sua unicidade, para que serve o rio? Serve mais para separar do que para unir? Para responder a esta questão sob a perspectiva de pensar soluções efetivas, é preciso reconhecer a incidência de forte dimensão cultural. E também política e social, pois são muitos os projetos e as lutas históricas, empreendidos sob visões setoriais.

No processo desta construção democrática, em um ambiente de federalismo autônomo, impera um desafio muito grande: romper com a tradição do planejamento e da intervenção setorializada, incidindo na mesma área, ações que não se complementam e muitas vezes se sobrepõem ou concorrem entre si.

A intencionalidade da integração setorial está na letra da lei. No entanto, o foco é diferenciado. No capítulo urbano (art.182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade) o foco é o direito à cidade (direito à moradia EC nº 26 de 14/2/2000). Já no capítulo ambiental (art.225 da Constituição Federal, Código Florestal - Lei Federal nº 4.771/1965 – e Sistema Nacional de Meio Ambiente - Lei Federal nº 6.938/81), o foco é o licenciamento ambiental, como instrumento de garantia do direito ao meio ambiente equilibrado.

E não se trata apenas de uma questão de foco: a escala da ação também é diferenciada (se localizada ou global), a instância de gestão e de tomada de decisão (cada qual com seu conselho), e a vinculação que se estabelece com a sociedade.

Se observamos a estratégia de atuação dos diversos conselhos que integram a estrutura desses sistemas, vemos que o Conama tem o olhar sobre o meio ambiente e recursos hídricos, enquanto o ConCidades se concentra no acesso à terra e a moradia. Não há um ambiente de complementaridade, e pelo contrário, muitas vezes as lutas sociais que se travam em torno destes direitos são de disputa entre um e outro.

Contudo, não é uma situação provocada apenas por quem luta por seu direito, isto é, não decorre apenas de como a reivindicação é formulada. A falta de articulação entre projetos urbanos e ambientais, formulados pelos governos, também não oferece soluções efetivas e penaliza as populações mais vulneráveis.

E como vimos, o quadro é tão complexo que a velha tradição que vigora no Brasil de, ao não se conseguir enfrentar um problema, o resolve por lei proibitiva, que diz que “não pode”, não é mais suficiente para conter ou mitigar os conflitos. A população que mora à beira de córregos nas cidades se multiplicou nos últimos 5 anos, com um adensamento de moradores dentro de cada unidade, retrato das condições de desigualdade de renda e de acesso à cidade legal. A lei que apenas proíbe impõe também danos ao meio ambiente. Não se pode implantar infra-estrutura urbana em áreas protegidas, onde no entanto há pessoas com moradias instaladas.

A palestrante ilustrou sua exposição com mapas da região metropolitana de São Paulo que refletem esta disputa territorial: observando a mancha urbana é possível perceber áreas que estão perdendo população (com crescimento negativo), e áreas com crescimento maior na periferia, justo entre as represas. São assentamentos que elevam a temperatura dentro das cidades e levam à verticalização e compactação das favelas.

Na visão da palestrante, o que também se coloca, além da diversidade setorial, é a questão dos diversos níveis de governo que atuam sobre determinada área, sob campos de valores que vêm de forma distinta como tratar a questão ambiental no meio urbano.

Para mostrar que para enfrentar esta questão falta um marco de referência, cita como exemplo a experiência do tratamento da Aids no Brasil, onde muito do sucesso é atribuído à pactuação em torno do princípio de redução de dano. Ou seja, foi instituído um quadro de referência para balizar a ação de qualquer agente que atue sobre o problema.

São experiências que nos alertam que é necessário tratar o passivo e rever alguns paradigmas. Onde existe um conflito de direitos - o direito social *versus* o direito administrativo -, avaliamos que o ajustamento de conduta é um instrumento de grande relevância. Esta luta tem sido encampada pelo Ministério Público, em um exercício inovador de pactuação entre governo, sociedade e população diretamente atingida.

Todos nós sabemos que alternativas urbanísticas sustentáveis estão disponíveis. Em muitos casos nós mesmos ajudamos a concebê-las. Isto associado a uma lei pro - ativa pode sinalizar para uma luz no final do túnel. A microbacia tem se mostrado uma unidade efetiva para este tipo de exercício. São experiências vivenciadas em algumas das nossas cidades brasileiras (a palestrante cita Santo André/SP como um bom exemplo), que trabalham alternativas urbanísticas para tratar o passivo, mediante o uso de estratégias como atribuir à área algum tipo de uso que auxilie o meio como um todo a cumprir sua função social, o adensamento de áreas infra-estruturadas, a ação ampliando a possibilidade de tornar o solo menos impermeável, ações que induzem nas áreas desmatadas junto as represas uma ocupação com usos adequados e capazes de gerar renda.

No cenário global, o sétimo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio trata da sustentabilidade ambiental, sob a ótica de três metas: i) integrar os princípios de desenvolvimento sustentável revertendo perda de recursos ambientais; ii) reduzir pela metade a proporção da população sem acesso permanente a água potável e esgotamento sanitário; iii) alcançar até 2020 melhora significativa na vida de habitantes de assentamentos precários.

Para concluir, a Professora Maria Lúcia Rafinetti reafirma que o território tem dimensão finita e a população tem que se acomodar em algum lugar. Para que o espaço urbanizado não avance sobre áreas protegidas e sobre o espaço natural em geral, é necessário, de alguma forma, superar desperdícios e democratizá-lo.

*“Sem reforma urbana não existe proteção ambiental”*

A defesa do meio ambiente passa pela defesa do IPTU progressivo. Para se ter noção do quão efetivo pode ser este instrumento já conquistado pela nossa sociedade, fica estampado o dado que nos alerta para a solução: os imóveis abandonados são em número igual ao déficit de moradia. Estamos, portanto, diante de um momento histórico de implementar os instrumentos pelos quais tanto nos empenhamos, fruto de lutas sociais com um retrospecto de conquistas no quesito marcos legais das políticas públicas que incidem sobre o território.

- **Palestrante: Cynthia Cardoso** – Secretária Municipal Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte e representante da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA)

A palestrante Cynthia Cardoso introduz o tema gestão das águas no espaço urbano destacando que durante todo o Seminário, o assunto município esteve presente em todas as palestras. É um alerta de que é preciso dar visibilidade ao município neste debate e nas soluções a serem pensadas e empreendidas.



Sem a pretensão de exaurir o tema da legislação sob a qual se propõe apresentar e discutir, a palestrante faz um apontamento das consequências do processo de urbanização desordenada: falta de tradição e fragilidade de planejamento, desequilíbrio de ecossistemas sujeitos à ocupação em uma diversidade de municípios, aumento descontrolado da impermeabilização de solo, cenário de alterações climáticas que demanda atenção a conceitos e formas de remediá-las, intervenção e ações de saneamento dissociadas da questão dos cuidados com os recursos hídricos e o meio ambiente.

Deste quadro de problemas, destaca que a Lei 11.445/2007 conseguiu trazer um avanço na gestão dessas políticas. Contudo, para sua implementação, incorrem desafios sobre a estrutura dos órgãos públicos, sobre o processo político de definição de prioridades e de alocação de recursos. Neste contexto, o problema só poderá ser equacionado se os investimentos focalizarem o município, em especial, na capacitação continuada de gestores como uma ação estratégica e estruturante.

Vivemos no Brasil um paradoxo no campo legal: sem dúvidas temos um arcabouço legal avançado, mas isto conflita com a realidade de baixa implementação desta legislação. Um outro aspecto agravante que certamente obstaculiza a implementação das leis tem a ver com a coexistência de vários colegiados focados em seu papel precípua, seu objeto setorial, e que pouco tratam das interfaces, implicando em um ambiente normativo confuso, de baixa efetividade.

Para mudar este quadro e avançar no sentido das conquistas que nossas leis permitem, é preciso tomar decisões às vezes ousadas, que nos impõem a avaliar criteriosamente determinado cenário de problemas e optar por seguir uma das leis. Neste tipo de comportamento, haverá sempre uma margem de risco, mas que pode ser bem menor do que a total ausência de atitude ou optar por uma intervenção tradicional, setorializada, comprovadamente insustentável.

Neste processo, entram também desafios de natureza cultural, que demandam mudança de comportamentos e de práticas sociais, de natureza política, de paradigma em relação com o que é público: do imaginário de que “*o que é público é de ninguém, para o imaginário de que público é de nós todos*”. Nesta mudança, a responsabilidade compartilhada é um princípio que compromete governo e sociedade.

Ao abordar a questão das áreas de preservação permanente (APPs), a palestrante problematiza o tema com a reflexão feita na palestra anterior, que enfatizou os conflitos no campo dos direitos.

Sublinha que as APPs são protegidas pelo Código Florestal/65, mas ainda existem questionamentos sobre sua aplicabilidade para o equilíbrio urbano e ambiental. Avalia que talvez não sejamos capazes de compreender a relevância das APPs também para o meio urbano.

A tutela ambiental é muito recente e não atribui responsabilidade a gestores anteriores. A palestrante acredita que é preciso calma para perceber o novo e não tentar impor teses prontas para estas áreas.

Neste sentido, avalia o PL 3057/2000, que propõe a alteração destes parâmetros.

*Art. 14 As APPs em área urbana devem ser fixadas pelo Plano Diretor ou outra lei municipal, respeitando-se:*

*I – no curso d’água de até 2 (dois) metros de largura, faixa de 15 (quinze) metros a partir de suas margens;*

*II – em galeria ou canalização, faixa de 2 (dois) metros a partir de suas faces externas;*

*III – nos demais casos, as faixas previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.*

*§2º O plano de bacia hidrográfica pode prever, em áreas urbanas, faixas de APPs ao longo dos corpos d'água de dimensões menores que as estabelecidas nas normas ambientais.*

Para a palestrante, as alterações propostas em relação às APPs são bastante equivocadas. Por outro lado, reconhece que para as ocupações consolidadas, há que se trabalhar com alternativas mais flexíveis. No entanto, para o novo, o território a ser ocupado, o planejamento eficaz e competente tem que se aplicar.

Nos casos de ocupações irregulares em áreas de risco geológico e de inundações, na visão da palestrante, as APPs servem para a proteção ambiental e das pessoas. Se tais ocupações forem consolidadas, alternativas tecnológicas sustentáveis devem ser implantadas para remediação da degradação e da situação de risco.

No que se refere às APPs que cumprem a função de proteção de mananciais, a palestrante lembra que as funções ambientais em espaços territoriais protegidos devem ser objeto de atuação prioritária dos gestores.

No contraponto defendido pela palestrante, há um princípio que regula de forma diferenciada o manejo das APPs em áreas urbanas. Este princípio tem a ver com: i) o tipo de ocupação e uso do solo, se estamos diante de uma ocupação consolidada ou de um processo novo de ocupação; ii) a natureza da ação, se de prevenção ou de correção.

Para que o município possa atuar segundo este princípio, há de se investir em medidas de profissionalização do poder público, mediante um programa continuado de capacitação. A subsidiariedade dos demais entes federativos deve fortalecer o município em seu papel de formulador de políticas públicas de regularização fundiária, de revitalização das áreas degradadas inclusive para melhor oferta habitacional, incluindo nesta ação efetivo aparato de fiscalização.

Para concluir, a palestrante elenca alguns instrumentos e propostas, que em sua visão, são capazes de gerar um ciclo virtuoso para a relação (quase sempre tensa) entre proteção do meio ambiente e acesso à terra e à moradia.

- Implementação das normas/efetividade das políticas públicas – fiscalização
- Regulamentação do art. 23 da Constituição Federal – definição clara de atribuições – ganho de eficiência
- Fortalecimento da municipalização com o devido aporte de recursos – estruturação de órgãos, capacitação de servidores
- Efetivação do Federalismo Cooperativo
- Aproximação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público – parcerias estratégicas – Academia

Por fim, chama a atenção para, sempre que possível, convidar o Judiciário para participar deste debate.

## **DEBATE**

**Nota:** Para registrar as contribuições surgidas nos debates optamos por elencar todas as questões colocadas pelos participantes, retomando as respostas das mesas também como questões.

➤ Victor Zveibil (IBAM)

- as brilhantes palestras esclarecem o elenco de questões que o município tem que enfrentar sob um marco legal conflituoso.
  - a lei 6766 induziu à favelização justamente porque não se tinha política habitacional e estava em curso um processo radical de exclusão social da população de baixa renda em áreas urbanizadas.
  - considerando que temos um novo cenário com perspectiva de alteração de prioridades, com o PAC em saneamento e habitação para baixa renda, temos um outro Estado buscando assumir suas responsabilidades e o município como ator fundamental
  - o PL 3057/2000 pode ser visto como um cadinho de todas estas tensões
  - chama a atenção para o fato de que as APPs não foram apenas ocupadas por população de baixa renda, e nestes casos, onde o mercado é dominado pelo setor imobiliário de alta renda, a preservação de margem de rio aparece no preço de alguns condomínios como atributo da paisagem
- Anna Virgínia Machado – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES
- saneamento como eterno vilão, bem como a engenharia
  - questões compartimentadas num *locus* que é único
  - observa-se nos conselhos nacionais de recursos hídricos e das cidades uma total dissociação dos discursos, exceto no caso dos representantes dos movimentos sociais, que apresentam uma percepção mais integradora, talvez porque tenham que enfrentar o conjunto dos problemas da forma como eles se apresentam nas cidades
  - no CNRH, a questão urbana não é vista como questão ambiental (a cidade que não faz parte do ambiente, o homem fora deste sistema)
  - discussão atual sobre APPs urbanas deve servir como momento especial para exercitar esta integração e a questão dos resíduos sólidos em áreas ocupadas por populações de baixa renda, mas sempre de elevado valor ambiental
  - necessidade de mudar a cultura de crescimento das cidades dando as costas para as águas
- Silvano Silvério da Costa – DAU/SRHU
- destaca a necessidade de se aprofundar o debate sobre a reforma urbana com sustentabilidade ambiental, pensando nas APPs, na preservação dos rios urbanos
  - este é um contencioso: a discussão em relação ao PL 3057/2000, as cidades querendo trabalhar habitação aproveitando o PAC e a área ambiental tentando a regularização fundiária sustentável. Como trabalhar nestes dois caminhos?

➤ Jeje – Central de Movimentos Populares (CMP)

- a CMP integra o FNRU e como militante nas regiões das grandes cidades traz algumas preocupações
- quando se fala de reforma urbana é impossível não falar de reforma agrária, porque o MST não está aqui, não há como tratar disto sem a relação campo-cidade
- urbanização (traçados) desordenada mostra que é preciso tratar o planeta e não só a cidade
- qual o papel dos urbanistas e ambientalistas para viabilizar a reforma urbana e qual o papel dos movimentos populares, que representam e agregam quem lida no dia a dia com as pessoas que vêm ocupar as regiões vulneráveis?
- acredita que a legislação é boa mas a grande maioria dos municípios é governada com pessoas não comprometidas com a vida do planeta, as leis brasileiras e principalmente a justiça age de forma completamente indesejável, a exemplo dos condomínios tipo “alphaville” em áreas que deveriam ser preservadas.

➤ João Odegan/Prefeitura Divinópolis

- quando se fala sobre reforma urbana, no plano do PL 3057/2000, temos que nos preocupar com as áreas de recarga, áreas preservadas no perímetro urbano, e não com a dicotomia do urbano-rural.

➤ Donizete Fernandes - coordenador da União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

- traz para o debate a variável da educação para tratar da questão da água nas metrópoles
- o problema das leis que não pegam (por exemplo a ocupação dos piscinões) depende de se investir mais na conscientização da população
- cita como contra-exemplo o caso da Serra da Cantareira ocupada pela classe média e alta.
- os quatro movimentos do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) querem participar deste debate, para uma construção conjunta.

➤ Ninon Machado (Instituto Ipanema)

- ter uma visão de recursos hídricos que traz desenvolvimento urbano: os planos de bacias que trabalham com o recorte natural das bacias e das águas subterrâneas são instrumentos possantes onde os municípios estão presentes
- lembrar a importância de desenvolver capacidades no nível das bacias hidrográficas, e não só no nível do recorte político-administrativo

- o plano de bacia como ferramenta de aproximação e de pressão, inclusive para cobrar a existência do plano diretor (caso do papel desempenhado pelo Ceivap)
- ausência da Agenda 21 neste debate, grande chapéu de políticas públicas, parece um apêndice quando deveria ser o locus de integração

➤ Maria Lúcia Refinetti (palestrante)

- todas as questões remetem fundamentalmente a 2 aspectos: de princípios e de técnica
- princípio: nesta área em que trabalhamos, como em qualquer outra da vida social, existeo conflito entre o ideal e o possível
- leis que não combinam ficam neste patamar; no Brasil temos muito esta perspectiva de mirar o ideal e não enxergar o tamanho das pernas, e assim o risco do resultado dar errado é muito grande
- esforço para entender as fundamentações dos diversos olhares e maneiras de pensar:
- espaço urbano com característica própria sob o olhar do urbanista e o do biólogo
- neste sentido, a educação tem que ser vista de forma mais ampla: é questão de conceito e de entendimento
- exemplo do combate ao fumo em espaços públicos: precisou de tempo e esforço para que a questão do fumo fosse assimilada coletivamente (a plaquinha ajuda, porque informa e inibe)
- a idéia de preservação de planeta: existe um custo de fato, são necessárias campanhas, informação, sensibilização e mudança de comportamentos
- qual é a cidade que queremos? o que estamos dispostos a negociar?
- se todos os habitantes de SP tivessem sua casa com um jardim de 250m<sup>2</sup> não haveria espaço para todos, tem que ter área máxima disponível por habitante, pois o espaço é finito e todos precisam se acomodar minimamente
- do que vamos abrir mão? existem propostas que em princípio parecem sustentáveis, mas são formuladas de forma reducionista e discriminatória
- a sustentabilidade está no princípio basilar “parcelou, tem que ter área para ZEIS (Zona Especial de Interesse Social)”.
- na questão da técnica: pensar por sub-bacia para se pensar a questão ambiental, subsidiando os planos diretores
- importância da micro-bacia um córrego onde a comunidade do entorno tem vinculação e pode controlar o que está acontecendo

- duas esferas de atuação do movimento popular: no nacional e no local. É preciso investir na qualificação desta relação
- IBGE: para a avaliação de políticas públicas, é necessária uma base territorial. Inicialmente, o IBGE trabalhava apenas na escala do município, e agora iniciando a totalização por grandes bacias do país, ainda em escala muito grande. Há de se induzir o IBGE a trabalhar no nível das sub-bacias.

➤ Cynthia Cardoso (palestrante)

- temos condições técnicas para um diagnóstico preciso da leitura do território (fragilidades e potencialidades), tem que ser fundamentados tecnicamente para um adequado uso do solo
- um diagnóstico bem feito tecnicamente vai mostrar o que é passível de ocupação e o que precisa de remoção e reassentamento
- judiciário: temos que ter clareza das atribuições e exigir efetividade, o momento é de grande confusão de atribuições
- ressalta a necessária participação da sociedade na discussão do PL 3057/2000
- educação é fundamental para tornar as próximas gerações mais sensíveis à problemática ambiental e urbana.
- o recorte da bacia hidrográfica é recorte natural, quando esta lei “pega”, influencia outras leis e com isto ocorre um círculo virtuoso da inteligência a serviço da sustentabilidade

## **Mesa 2: Experiências Práticas em Revitalização de Micro-bacias urbanas**

Coordenador: **Julio Thadeu Kettelhut – SRHU/MMA**

Palestrantes:

- **Ricardo Aroeira** – Prefeitura de Belo Horizonte/Programa Drenurbs
- **Nelton Friederich** – Itaipu Binacional
- **Johann Gnadlinger** – ABCMAC

**Nota:** Este relatório faz uma outra opção em termos de registro e de organização das contribuições que emergiram das mesas sobre experiências práticas. O leitor encontrará, anexa a esta publicação, as apresentações em *power-point*.

## **TEMA: ARTICULAÇÃO DOS ELEMENTOS DE PLANEJAMENTO**

### **Mesa 3: Instrumentos de Planejamento**

- Palestrante: **Nedson Micheleti** – Prefeito de Londrina

O Prefeito Nedson Micheleti anuncia que sua reflexão sobre o tema proposto para a mesa tem como principal referência a experiência do município que dirige, Londrina/PR.

Desta experiência, o prefeito destaca que a maior dificuldade está em integrar as estruturas de governo, muito mais que estabelecer o diálogo com a sociedade.

O carro-chefe de sua administração no campo da política urbana e ambiental é o projeto “Rio da Minha Rua”, que incentiva o londrinense a manter sua relação afetiva com a natureza, consolidando uma autêntica cultura ambiental, principalmente em relação aos rios, córregos, lagos, ribeirões e nascentes.

A forma tradicional de a população lidar com o rio no meio urbano traz uma visão do rio como problema e problema da prefeitura. O programa traz em sua essência e trabalha na prática uma mudança de paradigma.

No município de Londrina, 94% da população estão na área urbana. A estrutura hídrica é rica em rios e é também constituída por 7 lagos. O programa transformou 84 rios, dos mais variados tamanhos, em “unidades gestoras”. Em cada uma destas unidades, e a partir da divisão de bacia e demarcação de talvegue, cada pessoa sabe qual é o rio mais próximo e se posiciona espacialmente e socialmente face ao seu rio.

Como demonstração da experiência, o prefeito apresenta o córrego do Jaci no centro da cidade. Qualquer empreendimento é discutido com os moradores e cada pessoa recebe o mapa do rio com a caracterização real do seu entorno imediato. Todas as escolas daquele rio recebem um DVD como instrumento pedagógico para trabalhar a questão da sustentabilidade urbana e ambiental em sala de aula.

Para aproximar ainda mais o tema do rio ao cotidiano das pessoas, a conta telefônica e também a conta de água e de energia trazem o endereço hidrográfico de cada domicílio. Ou seja, por diferentes caminhos, o programa busca criar no morador uma relação de pertencimento, de vinculação com o rio que faz parte da sua vida.

O município realizou a 4ª Conferência de Meio Ambiente este ano. As conferências atuam segundo este método de gestão, bem como as Organizações Não Governamentais e outras organizações da cidade.

Mas, o programa inaugurou uma outra instância de participação: o “conselho do rio”, que privilegia a representatividade comunitária e não institucionalizada. O conselho do rio trabalha soluções que estão muito mais ao alcance dos moradores, a exemplo dos níveis inaceitáveis de impermeabilização do solo. Para este problema, o conselho promove conscientização sobre a revalorização dos quintais das casas, vegetados e jardins.

- Palestrante: **Ana Lúcia Nadalutti La Rovere** – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

A representante do Ibam, Ana Lúcia Nadalutti La Rovere, saúda a iniciativa da SRHU/MMA, pois acredita que este tipo de iniciativa é fundamental para alimentar o debate e influenciar políticas públicas.

Ela anuncia também que sua abordagem focaliza os desafios dos municípios no contexto de panorama de conflitos. Esta é uma agenda que só poderá ser enfrentada com êxito na medida em que o federalismo brasileiro aprender a trabalhar de forma cooperada. Não basta a estrutura e a

dinâmica formal federalista: competências divididas e repartidas. O princípio de subsidiariedade - aquele que está mais próximo à situação de risco é o mais responsável para evitar ou /tratar reparar o dano – requer um ambiente de cooperação para se realizar efetivamente.

Nesta agenda, as competências ambientais impõem direitos e deveres. E não se trata apenas do meio ambiente natural, mas também o histórico, o paisagístico. A palestrante elenca um conjunto variado de tipos de competências que podem ajudar a formular o arranjo institucional de cooperação federativa.

Ana Lúcia afirma que o nosso problema não é de legislação, que é farta e pode confundir. Apurar o conhecimento e assimilação deste arcabouço nos ajuda a enfrentar os desequilíbrios ambientais provocados pelas ações do homem e que se manifestam no *locus* dos municípios. Entretanto, as ações de correção e punição estão em outras esferas do Governo. Por isso, a importância de explorar os recursos que a legislação prevê no sentido do compartilhamento das competências.

Recomenda-se a consulta ao material em *power-point* preparado pela palestrante que apresenta uma espécie de linha do tempo da legislação ambiental. Sob uma perspectiva histórica são identificados os marcos legais, os paradigmas norteadores de cada época, o padrão industrial predominante e sua incidência em termos de responsabilidades ambiental, social e privada, as visões diferenciadas sobre a gestão.

Nesta reflexão, é possível perceber o papel desempenhado pelo Governo Federal no sentido de auxiliar os municípios a trabalharem na ponta do sistema.

Em matéria de uso e ocupação do solo urbano, a competência é claramente municipal. O Plano Diretor, na ausência de outros, era o instrumento de referência para se trabalhar a gestão municipal e o município como ente autônomo. A evolução do Plano Diretor e a relevância que ganha com o Estatuto da Cidade, o torna a pedra de toque para que o município, de forma cooperada, possa trabalhar na perspectiva da qualidade ambiental urbana nas cidades.

Sob esta ótica, o Plano Diretor alça o município como agente fundamental do desenvolvimento local. Para isso, o processo de elaboração e de implementação do Plano deve combinar a leitura técnica, feita por especialistas, e a leitura comunitária, não necessariamente isenta do olhar técnico, mas que expressa, sobretudo, as necessidades e os anseios da população e revela como os moradores se dispõem a compartilhar e a dividir responsabilidades. Para que este processo transcorra com resultados efetivos é preciso agregar um trabalho sério de assistência técnica e de capacitação que contribuam para o desenvolvimento conjunto de governo local e sociedade.

Os temas que tangenciam os recursos hídricos devem ser tratados como um dos principais condicionantes na elaboração do Plano Diretor, que estabelece mecanismos e instrumentos para todo o território do município. A área rural não era objeto de estudo específico. Hoje a relação cidade-campo é levada em consideração. O Plano é para todo o município.

Um bom exercício, que pode ajudar no tratamento da gestão da água no espaço urbano, consiste em comparar a lógica de elaboração do Plano Diretor e a do Plano de Bacia. Será possível perceber que há uma correspondência/complementaridade em muitos aspectos, rebatimentos nas diversas etapas de formulação dos planos e requisitos comuns para que estes planos sejam formulados.

Além da ênfase no Plano Diretor, a palestrante destaca, com base na experiência do Ibam em parceria com o Governo federal e com outros níveis de governo, os seguintes trabalhos:



- gestão integrada da orla: trabalho desenvolvido com o MMA, gerou uma metodologia de intervenção para a orla marítima de municípios de regiões costeiras do país;
- metodologia “geo-cidades”: consiste em um conjunto de relatórios que traz um panorama ambiental associado a estudos de vulnerabilidades;
- outros planos municipais complementares: saneamento; gestão integrada de resíduos sólidos; plano de energia elétrica, entre outros.

Os trabalhos estimulam o olhar integrado e ajudam na compreensão de que, ao legislar sobre o território, já se está trabalhando com os aspectos integradores entre recursos hídricos e gestão urbana. São experiências concretas que comprovam que o município não existe sem sua relação com outros temas das políticas públicas, com os outros entes da federação e com a sociedade.

## DEBATE

### ➤ Silvano Silvério da Costa – SRHU/MMA

- a experiência de Londrina apresenta um cenário onde a bacia é a referência como unidade de planejamento e agora o rio como unidade gestora
- precisamos divulgar bem a experiência, pois a idéia de discutir a regularização fundiária no contexto da micro-bacia parecer ser uma proposta muito frutífera
- aborda a experiência de Londrina sob a ótica da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), como prestadora dos serviços no município: como a empresa se envolve com uma população mobilizada para reivindicar rios saneados?

### ➤ Victor Zveibil – Ibam

- a experiência de Londrina é exemplar para o ideário do “pensar globalmente e agir localmente”
- recuperar a identidade tradicional do bairro pode trazer algum tipo de conflito com as formas mais gerais de organização social
- não ficou claro se é um trabalho permanente, se tem prazo, se começa ao mesmo tempo em todos os rios ou se induz a algum tipo de disputa entre bairros pelo orçamento participativo
- a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal é o caminho mais avançado: se é de todos não é de ninguém
- de que forma o Plano Diretor pode contribuir nos recursos hídricos e vice-versa, sob a inspiração do Estatuto da Cidade que traz ênfase muito grande nas Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)
- alerta para o desafio do momento, que é a implementação dos Planos Diretores

### ➤ Julieta Abraão – União Nacional de Moradia Popular

- reflete sobre a experiência de Londrina rebatida para os grandes centros urbanos e indaga: quem vai querer ser o dono do Pirajuçara?
- O Plano Diretor de São Paulo: o centro da cidade tem infra-estrutura para moradia e deveria ser a primeira alternativa para as pessoas que estão nas áreas de proteção ambiental, mas o Plano Diretor vai revitalizar o centro da cidade para os ricos terem lazer e cultura
- quando os governos não conversam com a base, com os movimentos sociais, dificilmente há como evitar o confronto de posições

➤ Ana Lúcia Nadalutti La Rovere – Ibam

- O planejamento tem que ser participativo. Há um bom tempo isto vem ocorrendo em algumas cidades. Talvez seja necessário mais tempo para a discussão, reunindo outros agentes
- obrigatoriedade de audiência pública. No Município de Vila Velha/ES foram realizadas 320 reuniões comunitárias, o plano foi enviado à Câmara no prazo previsto, contudo, nem sempre o que sai como resultado é o que se discutiu e se “deliberou” com a comunidade
- são muitas lutas em varias arenas políticas e momentos distintos e que envolvem vários atores sociais que representam seus interesses, muitas vezes conflitantes
- indagação: o programa rio da minha rua será articulado para discutir orçamento do município de Londrina? como este programa trabalha com as demais políticas públicas?

➤ Prefeito Nedson Micheleti

- estamos há 3 anos debatendo este programa para partir para a institucionalização deste processo
- o rio da minha rua tem esta questão local, mas se abre também para a questão municipal de planejamento, para o que vai acontecer com a cidade
- os conselhos de meio ambiente e desenvolvimento urbano tem sido a arena onde acontecem os questionamentos sobre que cidade queremos e, dessa forma, também estas instâncias passam a se pautar nesta unidade gestora nova (o rio)
- o que acontece no local e o que se pensa no global da cidade: a máquina pública é muito mais difícil de se atuar, tem o boicote a resistência, e nos conselhos onde a divergência política vigora e dita se haverá pacto ou não
- a forma de trabalhar a máquina pública não é simples, o trabalhar integrado muitas vezes é vista como uma intromissão de uma secretaria sobre a outra, o que era para ser cooperação se torna disputa; diferente dos conselhos, onde o jogo é mais aberto

- os conselhos estão muito fortalecidos e então dependerá do debate que virá na nova conjuntura municipal com a mudança do governo municipal
- sobre a Sanepar, o prefeito esclarece que o interesse é continuar a negociação. Pretende fazer o contrato de programa, incluindo um item que reserva 1% da arrecadação tarifária para a gestão e para investimentos ambientais (de até 1% da sua receita), mas quem diz onde aplicar os recursos é o conselho (esta é a conquista de Londrina)

#### **Mesa 4: Consórcios Intermunicipais e Regionais**

Coordenador: **Cláudio Mauro – ANA**

Palestrantes:

- **Ary José Vanazzi** – Prefeito de São Leopoldo
- **Mauri Pereira** – Cidema/Rebob
- **Dalto Fávero** – Consórcio PCJ

**Nota:** Este relatório faz uma outra opção em termos de registro e de organização das contribuições que emergiram desta mesa. O leitor encontrará, anexa a esta publicação, as apresentações em *power-point*.

**3º dia - 7/11/2007**

**TEMA: CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

#### **Mesa 1: Colegiados**

Coordenador: **Jerônimo Jeê - Central de Movimentos Populares (CMP)**

- Palestrante: **Prof<sup>a</sup>. Leila da Costa Ferreira** - Nepam/Unicamp

A professora Leila da Costa Ferreira informa que sua abordagem sobre o tema participação e controle social tem como referência uma pesquisa, realizada há 5 anos atrás, sobre políticas públicas, sustentabilidade e sociedade de risco, desenvolvida sob a perspectiva da sociologia ambiental aplicada ao campo das cidades e da contemporaneidade.

Não se trata de uma abordagem trivial. Tratar de participação, sob a dimensão ambiental é no mínimo um exercício complexo de reflexão e de análise. Recorrer, portanto, ao contexto histórico auxilia a compreender a mudança do significado da participação em cada momento.

Nos anos 70, a questão ambiental era tributária tanto do aparelhamento do Estado, que atribuía ênfase à participação da sociedade civil por um lado e, por outro, à ação centralizadora do Estado. A resultante desta equação de posições antagônicas certamente não sobreviveria, sobretudo diante de um quadro político que anunciava fortes mudanças em suas principais variáveis.

Os anos 80 ensaiam certo avanço. O setor ambiental, inclusive o de recursos hídricos, começa a formular e a implementar várias políticas ambientais. E no decorrer deste processo empírico, vê-se que não seria tão simples como se formulava teoricamente. O que antes era antagônico porque até

então a teoria assim permitia, agora os conflitos se apresentavam na forma de projetos políticos que disputavam a hegemonia por um determinado modelo de organização e de gestão ambiental. Os principais conflitos se pautavam entre participação (mais ou menos? sim ou não?), ação normativa ou interventora do Estado?

A conclusão sublinhada pela pesquisa, com base na análise dos estudos de caso, infere que onde a problemática ambiental foi internalizada do ponto de vista de minimizar os efeitos nocivos, houve a ação dos vários atores sociais e do Estado, inclusive do segmento empresarial. E quando houve esta participação, alternando situações de embates, de concertações e de pactuação, a questão foi enfrentada mais efetivamente.

Sem perder de vista o recorte temporal da pesquisa, o ano de 2000, o rebatimento desta conclusão advém da análise de exemplos significativos desta intervenção pautada por vários atores sociais e com a política ambiental conectada com outras políticas públicas inclusive econômicas, principalmente em cidades menores.

Na análise da palestrante “*em uma sociedade de extrema exclusão social como a brasileira, não deixa de ter grande significado o fato das questões ambientais estarem sempre em pauta na agenda dos governos locais em várias cidades brasileiras*”. Todas essas cidades contam com Secretarias de Meio Ambiente, relativamente bem estruturadas do ponto de vista institucional e orçamentário.

Neste processo, equipes interdisciplinares, que em si já representavam uma nova forma de organização de partes do Estado, começam a construir uma discussão e a formular políticas ambientais sob a perspectiva da integração. A pretensão ainda se coloca como desafio nos dias de hoje: consolidar uma percepção integrada e sistêmica, onde visões diferenciadas constroem um novo campo interdisciplinar, sob o acúmulo e a formulação de vários saberes.

Contudo, em momento algum este movimento foi uniforme, pacificado. No meio de tudo, visões diferenciadas de participação se impunham como referência. Neste caso é emblemático o exemplo de Curitiba *versus* Porto Alegre.

Na análise feita pela pesquisa através de entrevistas aos atores locais, os dados revelam que Curitiba não deu ênfase à participação e à descentralização. Já Porto Alegre e Belo Horizonte fizeram este movimento, na direção da participação, movidos por uma questão ideológica, de cunho partidário. São Paulo, na gestão de Luiza Erundina de Sousa, vivenciou um outro tipo de paradoxo ao abrir a administração à participação popular: a demanda da sociedade vinha muito mais pelo lado da moradia. O tema recursos hídricos quando tratado até mesmo pelos próprios gestores, o separava de forma setorial.

Um resultado geral da pesquisa sinaliza para menos participação desde que haja mais significância da intervenção do aparelho do Estado. Esta é sem dúvidas uma conclusão no mínimo provocativa. Para uma sociedade como a brasileira, recortada por fortes desigualdades, não há como construir uma reflexão sem considerar que é preciso agregar os atores historicamente excluídos dos bens gerados pela urbanização, se de fato se pretende formular políticas ambientais com algum potencial de implementação.

A palestrante cita como exemplo a experiência da Bacia Hidrográfica Billings, onde a população concernida se envolveu radicalmente no processo. Aliás, neste caso, se não houvesse a participação o plano seria um grande fracasso, dado o nível de organização social da população afetada; o plano foi feito, porém engavetado.

Os casos brasileiros estudados na pesquisa indicam que *“são importantes as redes que integram diferentes atores e/ou incorporam em suas plataformas de luta a questão sócio-ambiental e tentam influenciar a implementação de políticas públicas”*. Na avaliação da pesquisadora, *“essas parcerias expressam um avanço na compreensão da problemática urbana, no sentido de superar a visão que atribui estatuto diferenciado para a questão da pobreza e da deterioração ambiental – quando ambos, na verdade, originam-se de um estilo de desenvolvimento que gera desigualdades sociais e desequilíbrio ambiental”*.

A participação não é, contudo, a única variável a ser considerada neste esforço de integração de sistemas. Esta questão deve envolver também outros elementos, próprios de cada momento histórico. Nesta linha, a reflexão na contemporaneidade impõe incorporar a este debate a questão das mudanças ambientais globais, como um dos mais urgentes e graves desafios do século XXI.

O ator cidadão pode contribuir para este processo de reflexão, de confronto, de embate e de superação, para se construir formas de avanço de intervenção mais efetiva.

- **Palestrante: Bartiria Perpétua da Costa** – Frente Nacional Pelo Saneamento Ambiental

A representante da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) – Bartiria da Costa celebra a iniciativa da SRHU/MMA, que pela primeira vez demonstra sensibilidade para trabalhar no sentido da integração dos recursos hídricos com a gestão urbana, enfrentando o grande desafio de tratar esta temática sob a ótica da luta pelo direito à moradia e à cidade.

A palestrante explica que a situação pede celebração, pois havia certo inquietamento por parte dos movimentos populares sobre a necessidade de pautar este debate na agenda de outros setores e de outras políticas públicas, que até então pouco tratavam da reforma urbana.

A palestrante explica como pretende abordar o tema do controle social e da participação: elege os conselhos como instrumento de integração dos sistemas e de articulação das políticas públicas.

Neste sentido, alerta para a necessidade estratégica de não fragmentar o espaço do conselho e sugere reconhecer no ConCidades o espaço privilegiado de integração e discussão intersectorial e articulada. Trabalha a idéia dos governos e do próprio movimento social não incentivar ou partir para formação de conselhos setoriais.

Bartiria reconhece que os conselhos por si só não resolvem os problemas, mas defende que a partir deles os movimentos sociais construíram seu espaço para atuar no processo de formulação de políticas públicas. A palestrante ressaltou a necessidade de, quando for o caso, defender a importância das leis e que essas leis sejam implementadas a favor dos direitos da população.

Para exemplificar, Bartiria utiliza o Sistema Único de Saúde (SUS) como um sistema de referência, que “permite dizer ao gestor o que queremos desta política, e que esta seja cumprida tal como está no arcabouço legal que a criou”. Reafirma que é importante ter a lei e, não menos importante, que o movimento diga que precisamos ter o espaço dos conselhos para a formulação e avaliação das políticas públicas e da ação governamental como um todo.

Contudo, na visão da palestrante, existem ainda indagações sobre os Consórcios Públicos. Talvez pelo fato do movimento social avaliar que para a saúde não foi um bom exemplo, porque foram consórcios privados sem controle social, situação talvez difícil de se reverter. Contudo, anuncia que

o movimento está apostando nos consórcios públicos em saneamento básico, submetidos ao controle social.

Bartíria aproveita para destacar a relevância da Lei nº 11.445/2007, principalmente sob o aspecto do seu processo de formulação, inegavelmente participativo e pautado por um amplo espaço de discussão. Salienta, ainda, que não é a lei dos nossos sonhos, porque o que foi discutido no ConCidades não foi aprovado na íntegra (Projeto de Lei nº 5296/2005).

Para se chegar à aprovação do marco legal do saneamento foi preciso articular com os outros atores do setor, inclusive representantes do segmento empresarial e privado, o que exigiu do movimento social uma atuação estratégica neste processo, atravessado por situações de embates, ora de mediações, ora de pactuação, até se chegar ao que se tem nesta lei promulgada.

Ainda que a lei promulgada (11.445/2007) não seja a lei dos sonhos do movimento social que milita no saneamento, ela traz, de forma inequívoca, avanços significativos no campo do planejamento integrado, da regulação e do controle social, principalmente se estes avanços são avaliados sob o histórico do setor.

Para fundamentar esta avaliação, a palestrante toma como referência a minuta do decreto de regulamentação da Lei nº 11.445/2007, disponibilizada pelo Ministro das Cidades<sup>1</sup>, para informação e sugestões. A própria FNSA encaminhou as suas sugestões. São destacados do artigo 34, que trata das obrigações do titular, os seguintes aspectos:

- se o titular é obrigado a instituir mecanismos de controle social tais como os estabelecidos neste artigo, o movimento social dá conta do resto, ou seja se, organiza para reivindicar o que é seu direito político de participação, tal como está na letra da lei;
- a importância das audiências públicas, dos órgãos colegiados, e sobretudo, das conferências, *locus* de excelência para deliberar sobre a política municipal de saneamento, das suas competências e atribuições;
- o aspecto vinculante que obriga o titular a planejar e submeter os serviços públicos de saneamento básico ao controle social, por meio de órgão colegiado instituído por legislação do titular e organizado nos termos do § 3º deste artigo (o art.34), para se ter acesso aos recursos financeiros da União ou por este ente geridos, isto a partir do exercício financeiro de 2010.

A representante da FNSA destaca também, neste artigo, o parágrafo que trata da composição dos órgãos colegiados, onde é assegurada a participação de representantes:

- a) dos titulares dos serviços;
- b) de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- c) dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- d) dos usuários de serviços de saneamento básico;
- e) de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

---

<sup>1</sup> A minuta foi disponibilizada na página eletrônica do PMSS, da SNSA ([www.cidades.pmss.gov.br](http://www.cidades.pmss.gov.br)) como documento “Minuta de Regulamento da Lei 11.445 – 06/08/2007 - SNSA - DDCOT 18”.

Neste último item, cabe assento aos representantes do movimento social, da academia e de representações técnicas, que no espaço da FNSA tem trabalhado de forma bastante articulada e afinada com o movimento.

No entanto, desafios também se impõem à agenda dos movimentos sociais na luta pelo saneamento público, universalizado, de qualidade e submetido ao controle social. A regulamentação da Lei nº 11.445/2007 é a batalha mais urgente. Acredita-se que desta regulamentação dependerá em larga medida a capacidade de implementação da lei.

Outro desafio enorme são os planos de saneamento básico. Muito se reivindicou por serviços planejados, por uma atuação integrada no território. Além da integração que deve se dar no âmbito do próprio plano em relação aos quatro serviços de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo das águas pluviais), os planos também devem se articular com os demais planos que incidem sobre o território municipal, a exemplo do plano diretor e do plano de bacias, o que não é tarefa fácil.

Também não é fácil trabalhar para ampliar a participação do saneamento e da gestão urbana, em especial dos movimentos de moradia, nos conselhos de recursos hídricos, de meio ambiente e nos comitês de bacia. A palestrante denuncia que existem vetos de entidades à participação dos movimentos sociais nestes espaços. Isto ocorre, por exemplo, no Rio de Janeiro.

Para a palestrante, reconhecer esta importância é um passo importante para desconstruir o “feudo” dos ambientalistas, onde a questão urbana fica de lado, não tangencia, porque a questão ambiental se coloca impermeável, preponderante.

Para concluir, a representante da FNSA afirma que não existe modelo para o controle social, depende da demanda, do local, da região, das entidades, da agenda que se propõe e se constrói. Temos os instrumentos e não queremos um modelo, pois dificultará os ajustes necessários, afinal os ajustes e acertos são intrínsecos aos processos sociais. De uma forma ou de outra, no nível nacional ou no local, *“a atual conjuntura, para consolidar as conquistas até aqui obtidas, exige que o movimento social esteja atento o tempo todo, ocupando a rua, as arenas políticas, para fazer acontecer a implementação das nossas políticas”*.

## DEBATE

- Weber Avelar - Presidência da República
  - indaga com base na experiência do Plano de Bacia do São Francisco, qual o papel hoje das audiências públicas e se a população opta por não participar qual o outro instrumento adequado
- Representante do Fórum Nacional da Sociedade Civil em Recursos Hídricos
  - ressalta a necessidade de construir novas agendas para avançar no tema
  - ampliar a participação social no conselho é ponto pacificado, mas como enfrentar as dificuldades, quais os mecanismos mais adequados para alcançar este objetivo?

- romper com a visão do que está apenas na letra da lei. Na prática, alguns movimentos corporativos criam resistência
  
- Elizabeth Muniz de Oliveira - CMP
  - ressalta a importância dos conflitos para gerar efetividade
  - questiona os consórcios privados sem controle social e que utiliza recursos públicos
  - destaca a necessidade dos movimentos sociais preservarem a representatividade construída junto aos moradores em determinada luta, e não se distanciar após a conquista
  
- Representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj)
  - no trato da questão ambiental, a participação direta das pessoas atingidas é que deve tangenciar os campos e promover a integração
  
- Leila da Costa Ferreira – Unicamp
  - comentou que ficou muito bem impressionada com as colocações feitas durante o evento
  - quanto ao debate sobre a transposição do São Francisco, insistiu que a sociedade está dividida
  - sobre as audiências públicas, alega que são idiossincráticas, mas que pelo menos consistem em um espaço de embates políticos
  - pensar em redes de atores sociais que contribuam para o processo de intervir em diferentes políticas públicas
  - enquanto houver o descolamento da política ambiental, principalmente da política econômica, não existirão avanços
  - afirma que é justamente de uma sociedade que tem um modelo desenvolvimentista, inclusive nesta gestão, que se trata a reflexividade
  
- Bartiria Perpétua da Costa
  - sobre o conflito em torno da transposição do São Francisco, avalia que as audiências públicas são importantes e muitas vezes chamadas pela sociedade, e, se estão esvaziadas, é porque falta sensibilidade do Governo
  - não podemos dizer que somos contra ou a favor, pois o movimento social está partido: em Fortaleza apóia o projeto, na Bahia não quer e trabalha no compasso da resistência



- este caso do São Francisco é um bom exemplo para entendermos que a regionalização confere necessidades específicas e interesses que, por vezes, disputam entre si
- alerta para a necessidade do governo ter que apresentar a proposta de sistema de desenvolvimento urbano e promulgar o caráter deliberativo do ConCidades - estas serão as bandeiras de luta que o movimento social vai lutar na 3ª Conferência Nacional das Cidades (7 a 11 de maio de 2008, Brasília)
- chama a atenção para o caráter reivindicatório do movimento social, mesmo em uma relação com um Estado que dialoga, que minimamente não se coloca impermeável à participação e o controle social, não se trata de (falta) de confiança em quem governa no presente, mas é estratégia para se pensar no futuro, de quem virá a ocupar o poder.

## **Mesa 2: Comitês de Bacia e sua relação com os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e com os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Saneamento e/ou Saúde**

- Palestrante: **Paulo Paim** – Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul

O palestrante Paulo Paim se propõe a tratar o assunto de comitês de bacia de forma muito prática. Em sua visão, a via metodológica tem sido a estratégia para articular os níveis estadual e nacional na construção dos planos e não apenas nos discursos.

Cada sistema tem seus próprios instrumentos. Cita o caso do Rio Grande do Sul, que em sua avaliação, conseguiu em um mesmo ano construir dois sistemas que não se falam (o ambiental e o urbano). O trabalho que temos é o de criar pontes e estabelecer quais os instrumentos e o tipo de diálogo que podemos construir.

A palestra foi amplamente ilustrada por várias charges de cartunistas gaúchos.

Paim Indaga provocativamente por que fazemos gestão e por que temos escassez por qualidade e/ou por quantidade.

No campo desta gestão, orientada por um ou outro aspecto, existem conflitos que ocorrem na bacia hidrográfica, que por suas características permite com facilidade perceber suas deseconomias. Contudo, qualquer análise tem que ter como referência o espaço da bacia durante um determinado período de tempo.

E reflete: *“gestão é harmonizar as variáveis sob o princípio do uso ético da água. Precisamos sim de lei. Ela sozinha não resolve, mas sem ela não vamos a lugar nenhum para regular a balança de escassez com base em regras”*.

Para melhor compreensão de como funciona a gestão, o palestrante retoma os principais instrumentos de gestão: i) a outorga por direito de uso: competência estadual e federal; ii) o licenciamento ambiental: compartilhado nos três entes federados; iii) a cobrança pelo uso da água.

Também traz para a reflexão os principais instrumentos de planejamento: i) o plano de bacia e o seu processo de formulação; ii) o enquadramento; iii) o plano estadual, que interessa pouco porque tem uma escala que é distante do município, diferente do plano de bacia.

O palestrante define o plano de bacia como um processo político de base técnica. Para operacionalizar este conceito elege o conhecido Planejamento Estratégico Situacional como um método adequado para conduzir este processo.

Com base neste método, o plano de bacia se desenvolve em momentos:

1) enquadramento: o rio que queremos (instrumento por excelência da gestão participativa). Na visão do palestrante, é neste momento que se estabelecem acordos sendo, portanto, momento estratégico para o movimento social atuar.

Nas palavras do palestrante: *“o enquadramento, primeiro passo de qualquer processo de planejamento, momento em que se estabelecem os objetivos (no caso, o rio que queremos), é o instrumento por excelência de gestão participativa”*.

Os momentos seguintes devem tratar da definição dos objetivos e das ações, bem como dos recursos que as viabilizem. Em todo o processo, a mobilização deve ser vista como uma construção coletiva da informação, isto atribui clareza quanto ao objeto que leva a mobilização.

Neste processo, deve também ser definido o espaço institucional para a tomada de decisão, que deve ser permeável à pluralidade das categorias de usuários e, por isso mesmo, deve mobilizar a participação da sociedade. Para o palestrante, este espaço é o comitê de bacia.

Ao tratar das conseqüências, o palestrante usa a figura da distância entre o primeiro e o último degrau de uma escada. O primeiro representaria, por exemplo, um rio classe 4 e o último traduziria o cenário futuro desejado, um rio classe 2. A questão é que o salto entre os níveis de uso é muito alto. Acordar, sair de baixo e chegar ao topo requer etapas, isto é plano, balizado o tempo todo por acordos entre os agentes.

Em suas palavras: *“a distância se dá entre a situação (qualidade) atual das águas e o objetivo definido através dos usos futuros. Essa distância significa o esforço que a comunidade da bacia deverá fazer para atingir os objetivos do enquadramento. Contudo, os objetivos podem ser alcançados em prazos progressivos (escada)”*.

O palestrante conclui com uma reflexão a respeito do processo e dos instrumentos. Ilustra a seguinte situação: no momento em que se define que no trecho de baixo o uso deve permitir o banho, também se está definindo a outorga. O controle que é da competência municipal. As categorias de uso foram coisas vivenciadas e decisões tomadas, pactuadas. Mas, o controle do uso do solo não pode ser desconsiderado, tem que necessariamente se tornar uma variável associada ao enquadramento. Na visão do palestrante, é por isso que, em geral, as prefeituras têm entrado no processo, porque estão se dando conta que, com as resoluções do conselho *“a caneta tranca no ar”*.

- Palestrante: **Júlio Rocha** – Superintendência de Recursos Hídricos/BA

Para introduzir sua abordagem, o palestrante explica de onde traz suas contribuições ao Seminário: da academia e do governo.

Júlio Rocha busca criar um quadro de referência para a reflexão sobre o tema elencando uma série de questões:

- qual Estado e sobre que política pública nós estamos tratando? Estamos tratando de um Estado político de comando e controle ou de um Estado que existe para garantir uso dos

bens para o bem-estar? qual o caráter da participação nas instâncias colegiadas – quem representa quem?

Ele avalia, também, que as conferências nacionais de meio ambiente têm dilemas internos, mas abriram o debate para outros setores, como para as comunidades tradicionais (fundos de pastos, ribeirinhos, quilombolas, indígenas). Mas como participam ou se fazem representar estas comunidades tradicionais? Algumas delas sequer têm água. Este é um exemplo da complexidade da participação e da representatividade. No estado da Bahia este processo é chamado de “diálogo pelas águas”.

Na visão do palestrante, o papel do poder público é um papel de mediação: os servidores têm que ouvir mais do que falar, mas não fomos formados para isto e os concursos não formam servidores, gestores dentro deste paradigma. Contudo, a contemporaneidade requer do Estado este talento de saber trabalhar a diversidade da participação social, porque na essência, a sociedade é plural e o processo participativo é uma construção social. Nesta arena, os diversos agentes travam embates e defendem interesses específicos de cada movimento social.

O palestrante analisa que vivemos um processo dialético de ampliação dos espaços populares. *“Tem comitê que só possuem usuários e outros que só tem ONG's. Como então construir espaços que não são estatais e sim públicos?”*

Alguns princípios são destacados para nortear este processo.

a) por definição, os comitês de bacia são de natureza pública e devem instituir espaço de ampla concertação. Contudo, tem comitê que não tem nem eleição, que não quer mudar a direção. Para superar esta fragilidade é preciso ver que o comitê não pode se isolar do sistema, que tem a fundamentação democrática. É necessário investir no aprendizado da nova concepção de estrutura de Estado, que abre espaço para a participação, que vem de uma linhagem gramsciniana.

b) para viabilizar efetivamente a participação em um ambiente de igualdade de oportunidades e de enfrentamento da assimetria de informação e de poder, é necessário que o Estado disponibilize o suporte técnico e financeiro para que a autonomia decisória do comitê se realize. O palestrante cita como exemplo o estado da Bahia que separou R\$ 1,5 milhão para o funcionamento participativo e democrático dos comitês de bacia.

c) é indispensável alocar recursos porque o processo democrático tem o seu tempo próprio: ter tempo para falar, ter tempo para pactuar, ter tempo para recorrer. Não se trata aqui de democracia como um mero sistema de regras, e também não se reduz à democracia do voto. Por outro lado, também não se pode ser uma democracia corporativa.

Radicalizar no processo democrático é uma forma de enfrentar o hiato muito grande que existe em nossa sociedade, onde negros e indígenas têm que ter o direito a políticas afirmativas, em reparação histórica e para efetivar uma sociedade democrática. Porque se assim não o for, será sempre desigual: o usuário que tem recursos participa e o que não tem não participa. Todos devem participar, com o Estado como mediador e regulador das desigualdades, inclusive de oportunidades, como elemento de reparação.

d) precisa de gestores e servidores qualificados para atuar sob a égide de um Estado eficiente, que administra conflito e faz mediação, acompanhamento e monitoramento. Um Estado que não é somente comando e controle.

e) comitê como instância da diversidade: a paridade é quem garante o equilíbrio, a diversidade e a lógica sistêmica. Neste sentido age o caráter recursal.

f) instrumentos de gestão: o principal não é a cobrança, esta vem depois dos outros (comitês, planos, etc.). A cobrança como decorrência de um sistema planejado, organizado para ser sustentável, inclusive no aspecto econômico-financeiro, mas não menos como instrumento de justiça redistributiva. No campo da gestão, outro instrumento importante é responsabilizar quem utiliza e quem discute e que essa discussão gere decisão e implementação.

g) o saber técnico tem que dialogar com o conhecimento comum (o saber tradicional). Existem experiências interessantes como não pagar consultoria e fazer convênios com a academia, mas não com grupos da universidade, mas com a instituição.

A democracia também requer renovação de quadros, alternância de poder. Por isso o caráter transitório das instâncias colegiadas, todo mundo tem direito de aprender a fazer e conhecer.

O processo democrático tem que ter hierarquia, orientação/diretrizes básicas de um programa de governo que a sociedade fez uma opção, uma sociedade que também é contraditória. Como falar de alta tecnologia de irrigação se o outro não tem água para beber?

*“sabe lá o que é morrer de sede de frente ao mar, sabe lá”  
(Djavan)*

## DEBATE

### ➤ Lupércio Ziroldo

- os comitês são a base do sistema. Quais as medidas efetivas que o município, como ponta deste sistema, pode tomar?
- capacitação e sustentabilidade financeira como maiores desafios: como o Governo do Estado e a União podem ajudar nisto?

### ➤ Mabel de Faria Melo

- a sociedade civil organizada é muito diversa. Se por um lado isto traz riqueza, é também fonte inesgotável de conflito

exemplo: usinas do rio madeira - visão do movimento dos atingidos por barragens *versus* a necessidade energética

- a unidade de bacia tem relevância, mas há também uma desqualificação da participação do movimento social, neste espaço do comitê a tecnicidade é ainda hegemônica

exemplo: embate com a Aracruz Celulose no Espírito Santo *versus* água para consumo, a outorga não é decidida no comitê

➤ Rodrigo Siqueira Ferreira - UnB

- Há diálogo entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o fórum da sociedade civil?
- como criar espaços menos burocráticos, por exemplo, diante dos termos de um ajustamento de conduta (TAC) as comunidades tradicionais se sentem inibidas. Como criar as condições para que participem como sujeito deste processo?

➤ Jerônimo Jeje

- rio que podemos *versus* rio que queremos. É preciso criar as condições para que a população viva deste rio, sem dono
- Como mediador, o governo não corre o risco de ficar invisível e perder de vista seu principal papel que é formular políticas públicas com participação social e implementá-las?
- o Rio São Francisco é brasileiro, porque não chamar um plebiscito nacional?
- que democracia é esta que mata os trabalhadores, que massacra os pobres? está na hora de fazer democracia proletária, e quem polui o rio tem que pagar, e não é o pobre porque ele não produziu garrafa pet.

➤ Maria Lúcia Refinetti

- um problema do sistema fica visível quando o município é obrigado a implantar o que não decidiu porque a outorga foi definida no nível estadual
- Estado como mediador de conflitos: assusta esta perspectiva de recortar os conflitos, porque se cria espaços participativos, mas imensamente tecnocráticos
- romper o conflito urbanistas e ambientalistas é optar por uma referencia técnica quando a questão deve ser necessariamente de inclusão social
- O cidadão quer resposta para o que ele precisa, não importado onde foi formulada ou produzida esta resposta

➤ Paulo Paim – Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul

- mesmo nas legislações federal ou estaduais não há necessidade de mexer na outorga dada para depois investir no planejamento
- concepção de política pública que doutrina a questão ambiental é pouquíssimo exercitado e recente na sociedade brasileira, por isso muitas ações ainda são muito contraditórias
- estabelecer as pontes entre a outorga que é dada pelos estados mas que devem, como no Rio Grande do Sul, serem dadas a partir das diretrizes emanadas pelos comitês de bacia
- não se faz gestão de recursos hídricos sem recursos para os municípios

➤ Júlio Rocha - Superintendência de Recursos Hídricos/BA

- sobre qual Estado: concordo com a estratégia, mas utilizo outra tática, ou seja, vou deixar o Estado para quem, a serviço de quem, enquanto isto (a democracia proletária) não acontece o que a gente faz?
- realmente existem instâncias demais, o que é mais preciso é qualificar a participação, formar quadros novos, as opções ideológicas nos levam a entender que é necessário fazer rupturas

exemplo: Universidade Popular das Águas/Comitês de Bacias: 80 cursos para juristas leigos - possibilitar que se organizem e se qualifiquem

- qualificar para ocupar os espaços, pois existem ONG's empresariais que estão ocupando todos os espaços vazios, inclusive esvaziando recursos de diversos fundos para custear uma mesma intervenção
- qualquer governo é contraditório, por definição de Estado e política é a arte das relações
- a área de recursos hídricos é muito elitista, no sentido tecnicamente ampliado, isto é, também institucionalmente e politicamente complicado
- por enquanto, o comitê é o diálogo dos desiguais, por isso insisto que é preciso formar gente, até na estrutura de Estado

➤ Roberto Monteiro - SRHU/MMA

- analisa o enquadramento como principal instrumento promotor desta integração
- contudo, a precedência do enquadramento anula a dicotomia entre a qualidade desejada e a qualidade possível. a referência deve estar na diretriz “a água que precisamos”

➤ João Clímaco - Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (Fonasc CBH)

- a institucionalidade construída para a governança das águas e do saneamento foram na prática excludentes
- às vezes tem sido mais fácil encaminhar no comitê de bacia, comparativamente a se encaminhar no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)
- dentro dos recursos hídricos há uma crise: no CNRH é mais fácil resgatar o aspecto social do que o aspecto econômico
- complexo de inferioridade hídrica para romper com o olhar esquizofrênico e dividido do setor saneamento

- Elizabeth Muniz de Oliveira – Comunidade Por Moradia Popular (CMP)
  - uso dos recursos hídricos sob a lógica de uma gestão de 4 anos de determinado governo: perspectiva de um planejamento a longo prazo e sustentável
  - relação complicada porque trata de antagonismos, será que não se resolve usar ao invés do conceito de democracia o respeito às decisões dos órgãos colegiados?
- Donizete Fernandes - Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)
  - sobre a responsabilidade do tratamento de esgoto da cidade de São Paulo - onde está a responsabilidade ambiental dos prestadores de saneamento, a exemplo da Sabesp? os consórcios estão preocupados com isto?
  - o movimento de moradia tem que estar no CNRH porque precisa de espaço para morar e quer saneamento básico
- Maria Angélica Rezende - UFES
  - como fica o gestor municipal? que contribuição pode dar a academia para que eles entendam o quanto o enquadramento afeta o desenvolvimento do município?

### **Exposição de Programas e Ações do Governo Federal nos diversos temas abordados (ênfase no PAC)**

Palestrantes:

- **Ernani Ciríaco de Miranda** – PMSS/SNSA/MCidades
- **Jonas Paulo de Oliveira Neves** – Codevasf
- **José Raimundo Machado** – Funasa
- **Silvano Silvério da Costa** – SRHU/MMA

**Nota:** As exposições apresentadas nesta mesa foram preponderantemente informativas. Dessa forma, optou-se por apenas disponibilizar as palestras em *power-point*, como fonte de informação dos temas tratados pelos representantes do Governo Federal.

### **ENCERRAMENTO**

Em síntese:

Olhando para tudo o que vivemos nestes 3 dias não é arriscado afirmar que fica uma percepção comum a todos nós: este Seminário fez avançar na compreensão da COMPLEXIDADE que envolve integrar a gestão urbana como elemento estruturante do sistema de recursos hídricos.

Complexidade porque:

- incorpora os diversos olhares e saberes dos diferentes agentes sociais que aqui aportaram suas contribuições, dividiram suas aflições (os especialistas, os gestores, os movimentos sociais, a academia e o segmento privado);
- adota um discurso reflexivo que não nega, ao contrário, dá visibilidade à tensão que existe entre reforma urbana e sustentabilidade ambiental.

Contudo, esta tensão é reduzida e transformada em oportunidade quando valorizamos e priorizamos os PROCESSOS SOCIAIS.

É por isto que este Seminário demarca um momento histórico, porque toma a iniciativa, lidera uma proposta de construir um espaço não só de diálogo, mas, sobretudo, uma construção social de um CAMPO NOVO DE CONHECIMENTO INTERDISCIPLINAR.

## ENCAMINHAMENTOS

- **Silvano Silvério da Costa** – diretor do Departamento de Ambiente Urbano SRHU/MMA

Afinal, o que produzimos?

- um seminário qualificado com participação dos 4 movimentos sociais de luta por moradia, gestores, universidade, prestadores de serviços públicos, entidades de classe, governo federal, prefeitos, órgãos integrantes do sistema de recursos hídricos/comitês de bacia
- acertamos não por mérito próprio, mas coletivamente, por quem está aqui e deu a justa medida deste seminário

Como dar continuidade?

- proposta da SRHU/MMA de constituir um Grupo de Trabalho das entidades presentes com a finalidade de submeter, talvez semestralmente, as ações da Secretaria, por um lado e, de outro, as tentativas de construção de sistemas em face das conferências nacionais que irão acontecer (saúde, meio ambiente, cidades) e o CNRH;
- o que foi colocado aqui é só o começo do desafio imposto;
- função do Grupo de Trabalho - trabalhar no esforço de contribuição e avaliação das ações da Secretaria;
- o Grupo de Trabalho não pode ser um outro espaço institucionalizado que concorra com os conselhos existentes.

- **João Bosco Senra** – diretor do Departamento de Recursos Hídricos da SRHU/MMA

No encerramento do evento, o diretor João Bosco Senra destaca a importância do seminário, resgatando a participação de sete mil pessoas na elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Deste amplo processo participativo resultaram 3 prioridades:

- saneamento
- educação ambiental e participação cidadã
- fortalecimento dos municípios



Apresenta também como proposta de encaminhamento desdobrar o seminário no nível local, ou pelo menos nas 12 regiões hidrográficas, onde já se tem os cadernos regionais e que dão uma boa base de diagnóstico e da problemática. O GT seria muito importante para colaborar na preparação destes eventos.

Alerta para a conveniência dos seminários locais diante de uma conjuntura de eleições municipais, o que pode criar uma oportunidade para, talvez, conseguirmos pautar um pouco os projetos políticos que estarão em cena. Nesta perspectiva, os seminários locais deverão ocorrer necessariamente no 1º semestre de 2008.

Agradece a dedicação de todos e suas histórias trazidas para o debate, com isso saímos melhores do que entramos.

Propõe por fim editar um vídeo com as palestras e a publicação com o relato geral que pode ajudar na capacitação de gestores municipais

A mesa devolve para o plenário as propostas de encaminhamentos.

➤ **Plenário** (2 inscrições)

- Professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES):
  - disponibiliza o Laboratório de Recursos Hídricos e Desenvolvimento regional da Universidade como sede de um destes eventos
- Bartiria Perpétua da Costa – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA)
  - avalia que já existe este GT: são as entidades chamadas na preparação deste seminário
  - propõe que, após a Conferência das Cidades, seja marcada uma reunião e preparada uma agenda de trabalho para discutir os seminários locais
  - cada entidade enviar por *e-mail* um representante do GT para fazer um decreto de constituição deste grupo
  - Estabelecer uma agenda de trabalho.

**Ministério do  
Meio Ambiente**

