

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: UMA ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE XANGRI-LÁ/RS

WATER RESOURCES MANAGEMENT : AN ANALYSIS OF THE MUNICIPAL PLAN OF BASIC SANITATION XANGRI- LÁ/RS

Mariana Barbosa de Souza

Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul – RS – Brasil

Rosí Cristina Espíndola da Silveira

Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul – RS – Brasil

Resumo: O presente artigo busca analisar a forma como ocorre a regionalização e gestão dos recursos hídricos a partir da análise do Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá (PMSBX), o que por si só já demonstra a importância do tema, ainda mais ante a deflagração da recente crise hídrica em 2014 em São Paulo, ocasião em que a gestão da água passou a ser amplamente discutida. O objetivo principal é estudar a legislação e os documentos relacionados aos recursos hídricos, mormente no que tange à regionalização hídrica, participação e solução de conflitos. Assim, o presente visa trazer à discussão legislações e conceitos, considerando a sua relevância, especificamente em tempos de globalização, bem como, responder a seguinte questão que embasa este estudo: “Quais são as interrelações entre a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007) – PNAB, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB e o Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá/RS?”. O método utilizado na pesquisa baseia-se na análise de legislações e documentos pertinentes ao tema averiguando de que forma a governança, a gestão e a regionalização hídrica se dão em âmbito brasileiro, gaúcho e regional. A partir de uma prévia análise pode-se apontar que a legislação, bem como os documentos averiguados, ainda em fase de solidificação, perpassam por diversos desafios à sua implantação efetiva.

Palavras-chave: Água. Gestão de recursos hídricos. Saneamento Básico. Município de Xangri-lá. Desenvolvimento Regional.

Abstract: This article seeks to analyze the way how is the regionalization and management of water resources from the Municipal Plan analysis Sewerage Shangri-La

(PMSBX), which in itself shows the importance of the subject, even before the outbreak of the recent water crisis in 2014 in São Paulo, at which water management has become widely discussed. The main objective is to study the legislation and documents related to water resources, especially in relation to water regionalization, participation and conflict resolution. Thus, this aims to bring the discussion laws and concepts, considering its importance, especially in times of globalization, as well as answer the question that underlies this study: "What are the interrelationships between the National Basic Sanitation Policy (Law No. 11.445, of January 5, 2007), the National Basic Sanitation Plan and Sanitation Municipal Basic Plan for Xangri-Lá/RS?". The method used in the research is based on analysis of legislation and documents created by civil society, which are important on the subject, checking how the governance, management and water regionalization are given in Brazilian context, gaúcho and regional. From a preliminary analysis can point out that the legislation, as well as the documents investigated, even in the solidification phase, run through by several challenges to its effective implementation.

Keywords: Water. Water resources management. Basic sanitation. City of Xangri-Lá. Regional development.

1 Introdução

Refletir sobre as formas que envolvem a gestão dos recursos hídricos já demonstra em si o quão importante é o presente estudo. Assunto este tão em voga, diante da crise hídrica instaurada em São Paulo desde o ano de 2014, ocasião em que a gestão de tais recursos passou a ser, discutida com maior evidência.

Com base no arcabouço legal europeu, o Brasil tem apresentado importantes progressos na legislação, os quais contribuem para a construção de espaços mais democráticos, especialmente após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988. Outros documentos tanto nacionais, quanto internacionais, também contribuem para um aumento da preocupação com a gestão adequada e eficiente dos recursos hídricos.

Ante o exposto, objetiva-se analisar a legislação e os documentos relacionados aos recursos hídricos, no que tange à regionalização hídrica, participação da sociedade e solução de conflitos, bem como analisar-se-á o Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá e se este segue as diretrizes prescritas no Plano da Bacia Hidrográfica do rio Tramandaí, na qual o município está inserido.

Quanto aos documentos nacionais serão analisados a Constituição Brasileira de 1988, a Lei n.º 9.433/97, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, a Política Nacional de Saneamento Básico e Plano Nacional de Saneamento Básico). Na seara gaúcha será analisada a Constituição estadual, promulgada em 1989 e a Lei Estadual n.º 10.350/1994.

Importa destacar que a região é considerada como foco de identificação, sendo determinada como um conjunto específico de relações culturais entre seres humanos e lugares específicos. Enfim, a região é o meio onde ocorrem as interações sociais. Destarte, regionalizar é dividir o espaço geográfico levando em conta as diferenças paisagísticas, a organização socioeconômica das diversas áreas e sua formação histórica.

Regionalmente o presente artigo apresenta as Bacias Hidrográficas, sua função e responsabilidades e por fim o Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá/RS e suas interfaces com a legislação abordada. Para tal foram realizadas mediante buscas,

pesquisa e análise documental em sítios eletrônicos, principalmente do sítio da Prefeitura de Xangri-Lá, onde foi identificado o Plano Municipal de Saneamento Básico. Acessando outros planos brasileiros percebe-se que foram elaborados a partir de diferentes formatos. Alguns feitos por equipes das próprias localidades, outros em parcerias com universidades, por meio de contratação de consultoria, ou ainda mediante a contratação de prestador de serviços e, ainda, alguns contaram inclusive com o acesso a recursos de órgãos federais — Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), Ministério das Cidades e Petrobras. São alguns exemplos os planos de São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG e Bombinhas/SC.

Outrossim, buscando a resolução da questão norteadora do presente artigo “Quais são as interrelações entre a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007) – PNSB, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB e o Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá/RS – PMSBX?”, igualmente foi necessária a busca em sítios eletrônicos para acesso ao Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, a qual integra o município de Xangri-Lá, bem como para acessar-se referenciais teóricos e legislações acerca da temática

2 Legislação brasileira e a Gestão dos Recursos Hídricos

Preambularmente, há que se destacar que, embora houvesse previsão legal no Código Civil de 1916 (Lei n.º 3.071, artigo 563) voltada aos recursos hídricos, foi somente com o Decreto n.º 24.643, de 1934, conhecido como “Código das Águas”, que houve um marco legal no país a respeito da apropriação e uso das águas.

Passados alguns anos, avanços relacionados à regulamentação dos recursos hídricos ocorreram, dentre estes merece destaque a concepção de que os recursos hídricos não são bens particulares, mas sim bens de uso comum do povo e a responsabilidade por eles se dá de forma compartilhada, inclusive quanto aos danos oriundos de impactos ambientais.

Sobre a divisão dos custos decorrentes dos impactos ambientais, Cohen (2003, p. 263) declara que há um paradoxo, visto que persiste uma realidade de desigualdade social entre os países do norte e os

países do sul. Nesse sentido, para o autor, é inviável manter o modelo dos países do norte, sobretudo, ao considerar o nível tecnológico atual.

A partir desta compreensão de origem legal recursos hídricos, enquanto bens difusos, todos os textos legais que foram elaborados levaram tal percepção em consideração: a Constituição Federal de 1988, a Lei nº. 9433/97, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Pacto Nacional das Águas. Estes documentos são os principais textos brasileiros elaborados acerca da temática relativa aos recursos hídricos.

A Constituição Federal da República Federativa Brasileira (promulgada em 05 de outubro de 1988) é um marco no ordenamento jurídico brasileiro. Tida como a “Constituição Cidadã”, ela foi inovadora em diversos seguimentos, dentre eles o seguimento relativo ao meio ambiente. De acordo com o artigo 225 (BRASIL, 1988):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, a Constituição trouxe em seu bojo uma gama de garantias de participação e consulta popular, as quais não eram previstas em lei. Foram criadas formas de participação local, como os Conselhos Municipais, os quais, além de consultivos, devem ser deliberativos, visando uma participação democrática nos processos de tomada de decisão.

Quando se relaciona participação ao ecodesenvolvimento, Souza (2000, p. 161) assevera que:

O ecodesenvolvimento se coloca em uma perspectiva crítica ao modelo de desenvolvimento sustentável de mercado dos organismos multilaterais, e apresenta uma abordagem alternativa, baseada no desenvolvimento local, na prudência ambiental, nas tecnologias adaptadas, as forças endógenas das localidades e, o mais importante, na participação popular no processo de planejamento do desenvolvimento local.

Embora o autor trate da perspectiva local a mesma pode ser ampliada para a escala regional, o que se quer destacar é a importância da participação popular em processos de tomada de decisão, destacando-se o caso em análise: gestão dos recursos hídricos, algo valorizado pela Constituição Federal de 1988, e que extrapola a escala local.

Importante mencionar que a Constituição Federal de 1988 não trata de forma explícita, em seu texto, da garantia de informação e participação quando o assunto é a questão ambiental e hídrica, razão pela qual se recorre à natureza principiológica do texto constitucional, natureza esta que “irradia” sobre as leis ordinárias e tem força de texto legal constitucional, a fim de se assegurar o acesso à informação e à participação, garantida de forma ampla em nível internacional.

No que diz respeito à Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), de acordo com a Lei n.º 9433/1997, ela despontou como marco legal estruturante sobre o tema em questão. Além de criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ela regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

O texto não tratou de forma explícita do termo governança entretanto, “participação” aparece logo no início do mesmo, em seus fundamentos. É estabelecido então, que a gestão dos recursos hídricos deve se dar de forma descentralizada e, principalmente, utilizar da participação do poder público, de seus usuários e da comunidade.

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- I – a água é um bem de domínio público;
- II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

O dispositivo legal em destaque detém interface com o Sistema de Abastecimento de Água, conforme inciso III, do artigo 1.º, bem como relaciona-se com a proteção dos mananciais de água, de acordo com o previsto na Lei 11.455 de 2007. Ainda, o texto da lei supramencionada apresenta outra referência à participação, a qual se dá de forma indireta: criação de Planos de Recursos Hídricos, os quais deverão ser criados a partir de processos com efetiva participação dos sujeitos interessados.

Outro ponto importante que merece ser destacado é que dentre os seus objetivos, previstos no artigo 2.º está: “III – a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais”, o que acaba por se tornar uma forma, mesmo que indireta, de gestão de conflitos.

O documento mais significativo sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil é concretizado através do Plano Nacional de Recursos Hídricos com delineamento objetivo e propositivo. Foi formulado com ampla participação do povo, o que lhe dá legitimidade, além de fazer previsão de objetivos (gerais e específicos), alvitando diretrizes, macro-diretrizes, programas e subprogramas, bem como de propor um modo de gerenciamento e monitoramento acerca da avaliação e concretização do Plano.

O documento menciona que a busca pela governança se dá por meio de participação da população, bem como através de um caráter descentralizado utilizado na própria elaboração do Plano. A informação ganhou destaque no texto do Plano, sendo apontada como estratégia de empoderamento da gestão e oferecimento ao público de informações relativas aos recursos hídricos. (BRASIL, 2006).

Ainda, são criados programas de capacitação de membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas, bem como capacitação estendida à comunidade sobre os temas relativos aos recursos hídricos.

Enquanto definição o próprio texto do Plano apresenta o que segue:

O Plano Nacional de Recursos Hídricos configura-se como o conjunto estratégico de ações e relações interinstitucionais, instrumentos de política, informações e ferramentas de apoio à decisão, ações de comunicação social, fontes de financiamento e, também, intervenções físicas seletivas que, ao serem implementadas pela União, possibilitam e potencializam o equacionamento e as soluções regionais ou locais de

problemas relativos aos recursos hídricos e, simultaneamente, estruturam uma ótica nacional indispensável ao seu efetivo gerenciamento, respeitadas as diretrizes de descentralização e o princípio da subsidiariedade, como predicados inerentes ao SINGREH que se quer edificar.

Quanto às diretrizes, macro-diretrizes e programas mencionados merecem ser destacados: a comunicação social e a divulgação de informações com o intuito de difundir entre usuários a importância da água; aprofundamento do conhecimento acerca do comportamento dos recursos hídricos, bem como da qualidade das águas, a fim de que este conhecimento sirva de embasamento para tomada de decisões que envolvam a população; organizar dados, com o intuito de que um número maior de pessoas tenha acesso a eles; fortalecimento de canais de comunicação (aperfeiçoamento dos meios de interlocução social); interpretação de dados hidrológicos e disponibilização dessas interpretações.

Como disseminação de gestão democrática e participativa dos recursos hídricos fica claro no PNRH a necessária implementação de comitês de bacias hidrográficas, bem como de outras maneiras de participação.

O Plano deixa bem clara a imposição de respeito à diretriz que determina a descentralização, razão pela qual o diálogo deve ser estimulado, a fim de ampliar-se a participação democrática, bem como envolver a população com seus saberes. Importa destacar que cada comitê terá o seu método e as suas representações. No Rio Grande do Sul, o tempo de duração das plenárias é de dois anos e esta troca não ocorre de forma simultânea, é difícil manter uma listagem completa e atualizada de todas as essas representações em cada Comitê de Bacia Hidrográfica.

Quanto à gestão de conflitos esta também é tratada pelo Plano e, em certos momentos, recebe tratamento com expressões sinônimas. A intenção de reduzir-se conflitos reais e evidentes é presente. Tanto que há, no texto, reconhecimento de disputas pelo uso da água, bem como a necessidade de uma solução para o tensionamento existente entre o institucional e o interinstitucional.

Quanto à gestão de conflitos esta também é tratada pelo Plano e, em certos momentos, recebe tratamento com expressões sinônimas. A

intenção de reduzir-se conflitos reais e evidentes é presente. Tanto que há, no texto, reconhecimento de disputas pelo uso da água, bem como a necessidade de uma solução para o tensionamento existente entre o institucional e o interinstitucional.

Dentre as estratégias de construção do futuro estão: a) consolidar o marco institucional (legislação e organização) existente; b) fortalecer o sistema de gestão; c) concentrar a gestão também na demanda por recursos hídricos; d) propor formas de integração das políticas públicas; e) contribuir para a desconcentração econômica e a equidade social; f) antecipar-se aos problemas nas regiões críticas; e g) fortalecer a política de capacitação em Ciência e Tecnologia.

Nesse sentido que no em 2013, através da Resolução 379 da Agência Nacional de Águas (ANA), restou sancionado o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO.

O documento denominado “Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Aspectos conceituais, vol.1” é um importante instrumento de ajuda na implantação de uma gestão de recursos hídricos de acordo com as peculiaridades regionais e territoriais, ou ainda, de acordo com as características de cada bacia hidrográfica.

Apresenta propostas capazes de atraírem os estados-membros, mesmo que motivados financeiramente, com o objetivo de garantir água de qualidade aos seus usuários, objetivo principal do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Saliente-se que o Pacto foi realizado entre a ANA (Agência Nacional de Águas) e os Estados-membro, com objetivos e metas a serem atingidas e com um ranking nacional quanto a situação de cada Estado.

No RS existem muitas diferenças entre estágios de gestão nos 25 Comitês instalados, o mais antigo tem 28 anos de atuação, enquanto que o mais novo tem 4 anos de trabalho, o que impossibilita uma avaliação comparativa. Entretanto, o pacto possibilitou a criação de alguns indicadores, bem como forçou o Estado a dar mais atenção e distribuir recursos para a gestão de recursos humanos dos Comitês.

Mas para fazer a gestão das águas é preciso interagir com outras políticas públicas pertinentes ao tema, como a Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB, conforme Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de

2007, bem como o seu instrumento de ação como o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB.

Inicialmente destaque-se que a PNSB se difere do PLANSAB na medida em que a primeira, criada sete anos antes da segunda, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, além de princípios de caráter gerencial. O PLANSAB se relaciona a ações concretas que visam estabelecer, na prática, diretrizes para o saneamento básico.

A Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), interrompe um período de quase vinte anos sem qualquer tipo de legislação brasileira que retratasse a questão do saneamento. Ela instituiu a Política Nacional e diretrizes nacionais para o saneamento básico, entendidas como ações diversas: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e manejo das águas pluviais. Além de atribuir novas tarefas aos municípios, responsáveis pelos serviços, dentre estas novas tarefas inclui-se a implantação e a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Destaque-se que o Rio Grande do Sul não possui Plano Estadual de Saneamento. Durante a gestão estadual 2011–2015 foi iniciado processo licitatório para a construção do plano. Ocorre que durante a mudança de gestão, o processo restou “engavetado”.

3 Gestão das águas e iniciativas do Estado do Rio Grande do Sul

Em nível estadual dentre os documentos que merecem destaque quando o assunto é gestão de recursos hídricos tem-se a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989 e a Lei Estadual n.º 10.350/1994.

O texto da Constituição estadual em muito se assemelha ao texto da Constituição Federal. O artigo 248 da Constituição estadual prevê que

Art. 248. O Estado e os Municípios, de forma integrada ao Sistema Único de Saúde, formularão a política e o planejamento da execução das ações de saneamento básico, respeitadas as diretrizes estaduais quanto ao meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

Outrossim, o artigo 171 do mesmo diploma legal determina que

Art. 171. Fica instituído o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, adotando as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo [...] (Vide Lei n.º 10.350/94)

A Lei 10.350/1994 institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e, no seu 1.º artigo, apresenta o conceito jurídico de “água”: “um recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico que, enquanto bem público de domínio do Estado, terá sua gestão definida através de uma política de Recursos Hídricos, nos termos desta Lei” (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

O parágrafo único define bacia hidrográfica como unidade básica de intervenção, dando ênfase para o ideal de fortalecimento de participação democrática e valorização da instância regional. A Lei descentraliza as ações do estado-membro ao prever participação por regiões e bacias hidrográficas, bem como a participação da comunidade mediante Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, os quais são instituídos mediante lei.

Igualmente, há que se falar que movimentos sociais são importantes para a defesa dos recursos hídricos, bem como podem ser atuantes na gestão de tais recursos, embora no Rio Grande do Sul ainda estejam aquém de suas potencialidades, pois

São os movimentos sociais que são capazes de obrigar o capital a internalizar ao menos parcelas das externalidades, melhorar as condições de saúde e de segurança nos locais de trabalho, eliminar resíduos tóxicos, preservar florestas, e outras ações relativas ao meio ambiente. A pressão destes movimentos pode-se levar a preços mais elevados dos recursos esgotáveis e à compensação pelo dano ambiental, o que contribuiria para uma mais equitativa dotação sincrônica e diacrônica. (MONTIBELLER, 2001, p. 131).

Outrossim, a lei ainda faz previsão de uma solução de conflitos pelos usos dos recursos hídricos, de forma pacífica.

4 Bacias hidrográficas

Conceitualmente, a bacia hidrográfica é uma área formada pela água da chuva, por riachos, rios secundários e rio principal. Enquanto que aos comitês de bacias hidrográficas constituem-se em um fórum da sociedade civil, aos quais cabe

Art. 19 – Os Comitês têm como atribuições:

I – encaminhar ao Departamento de Recursos Hídricos a proposta relativa à bacia hidrográfica, contemplando, inclusive, objetivos de qualidade, para ser incluída no anteprojeto de lei

do Plano Estadual de Recursos Hídricos;

II – conhecer e manifestar-se sobre o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos

Hídricos previamente ao seu encaminhamento ao Governador do Estado;

III – aprovar o Plano da respectiva bacia hidrográfica e acompanhar sua implementação;

IV – apreciar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do Rio Grande do

Sul;

V – propor ao órgão competente o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográ-

fica em classes de uso e conservação;

VI – aprovar os valores a serem cobrados pelo uso da água da bacia hidrográfica;

VII – realizar o rateio dos custos de obras de interesse comum a serem executados na bacia

hidrográfica;

VIII – aprovar os programas anuais e plurianuais de investimentos em serviços e obras

de interesse da bacia hidrográfica tendo por base o Plano da respectiva bacia hidrográfica;

IX – compatibilizar os interesses dos diferentes usuários da água, dirimindo, em primeira instância, os eventuais conflitos.

(RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Porto-Gonçalves (2011) afirma que água não pode ser abordada como um objeto isolado, como uma especialidade inerente a um ramo da ciência. Para o autor a água tem de ser pensada como território, como uma inscrição da sociedade na natureza.

O espaço de uma bacia hidrográfica diz respeito a um território e para Ferraro (2007) são vários territórios no mesmo espaço, logo, existirão disputas, que são expressadas nas relações de poder, nas

diferenças de perspectivas, bem como de desejos e de projetos. Todos esses condicionantes traduzem a complexidade da governança ambiental e o desafio de um ideal integrador, que seja participativo, democrático, plural e sustentável da água.

Seria incoerente pensar que a bacia hidrográfica enquanto unidade de planejamento com referência de medidas, sejam elas físicas ou ecossistêmicas, seria suficiente para garantir a inclusão de todos os grupos sociais que nela estão inseridos. É importante trabalhar-se a construção da bacia hidrográfica, através de seu comitê, enquanto um seguimento capaz de dar conta da gestão de recursos tão importantes à qualidade de vida do ser humano.

A Bacia Hidrográfica deve ser vista como um palco de planejamento da gestão dos recursos hídricos utilizando a definição da água como um bem difuso e coletivo, de uso comum do povo, a fim de promover a participação das comunidades, dos usuários desse bem e do poder público no processo de gestão.

Souza (2000, p. 170) afirma que

as ideias de participação popular e de desenvolvimento a partir de condições materiais não implicam nenhuma contradição com o sistema capitalista de livre mercado. Ao contrário, são princípios que fazem parte, hoje, das principais concepções de planejamento regional, em muito desenvolvido pelo próprio espírito descentralizador e participativo do capitalismo deste final de século. Já a perspectiva de se estabelecer pequenas autarquias microrregionais, com base no argumento de que as relações de mercado entre a região e o resto da economia são fundadas na exploração e no confisco, essa sim não é compatível com a experiência capitalista de livre mercado deste final de século.

A Lei das Águas determinou a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e dos Conselhos de Recursos Hídricos a fim de promover uma aproximação entre Estado e sociedade. Estas instâncias de participação e de controle social permitem um diálogo maior a respeito dos saberes da comunidade sobre determinado território, no qual está inserida a Bacia Hidrográfica.

Nos comitês e nos conselhos de recursos hídricos, a água se torna fio condutor da discussão, dinâmicas de ocupação territorial são levadas em consideração e a repercussão desse debate ultrapassa as fronteiras

político-administrativas transformando a gestão hídrica em uma nova escala. A participação social atribui novo significado à participação democrática dentro deste cenário, na medida em que objetiva a melhora da qualidade de vida nos territórios. Mas não pode-se olvidar as contradições inerentes ao processo, o que requer a mediação de conflitos. Diferentes interesses pelos usos das águas estão postos na mesa, seja uns para o abastecimento humano, outros para irrigação da lavoura ou para os processos de produção industrial, por exemplo, visto estar previsto em lei a outorga da água.

Embora detenha um papel fundamental na gestão de recursos hídricos, os comitês de bacias hidrográficas ainda não recebem a atenção que merecem, seja por desconhecimento da população, seja pela visão imediatista de seus representantes, ou ainda, por falta de recursos que permitam uma maior divulgação do trabalho realizado.

Assim, atitudes com caráter pedagógico e modificador podem construir um caminho objetivando a cooperação pelas águas.

5 Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá: uma breve análise

Embora o saneamento básico brasileiro englobe diversos sujeitos em sua rede institucional, incide um déficit ao acesso no que diz respeito à coleta e ao tratamento de esgoto.

De acordo com os dados Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS, 2016), em 2014, o índice médio de atendimento urbano apontava valores altos, relativos ao abastecimento de água, demonstrando um índice médio brasileiro de 93,2%. Outrossim, no tocante ao esgotamento sanitário, o atendimento urbano com coleta é mais raro, demonstrando um índice médio nacional de 57,6% e um índice médio nacional de escassos 40,8% de tratamento desse esgoto coletado.

No que diz respeito ao município de Xangri-Lá, de acordo com o com o Plano Municipal de Saneamento Básico, em 2012, haviam 12.880 pessoas atendidas com o abastecimento de água, enquanto que somente 2.523 pessoas possuíam esgotamento sanitário.

Ressalte-se que este índice se apresenta deveras mais inadequado quando se refere às pessoas de baixa renda, e tornar estes serviços acessíveis, com uma cobertura mais ampla, é um desafio.

O gerenciamento dos serviços abarca desde ações de planejamento até a prestação dos serviços, regulação e fiscalização, sempre seguidas e submetidas ao controle social. Outrossim, alguns princípios orientarão tais práticas: universalização, integralidade, intersetorialidade, adoção de tecnologias apropriadas, consideração das peculiaridades locais e regionais, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência, segurança, qualidade e regularidade, todos previstos na Lei n.º 11.445 de 2007. (BRASIL, 2007).

Assim, o Plano Municipal de Saneamento Básico apresenta-se como uma ferramenta municipal importante, principalmente, para acesso a recursos federais, porquanto é uma exigência para a validação de contratos de prestação dos serviços, de acordo com a Lei n.º 11.445/2007 (BRASIL, 2007). Por esta razão, os municípios iniciaram a implementação da lei mediante a elaboração do plano, como é o caso do Município de Xangri-Lá, localizado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e objeto do presente estudo.

Ressalte-se que a Minuta de Anteprojeto da Lei Municipal de Saneamento, presente na Política e plano municipal de saneamento básico: convênio Funasa/Assemae - BRASIL/MS (2014, p. 146) determina no capítulo IV, artigo 19, § 3.º que “Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos”. Daí a necessidade de avaliação acerca da compatibilidade entre o Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí e do Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Xangri-Lá aborda o que dispõe o Plano da Bacia do Hidrográfica do Rio Tramandaí a partir do item 5.4: “5.4 Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí”. A seguir são tratados os seguintes pontos: condição geral de usos da água, condições gerais da qualidade das águas, organização atual do espaço, evolução política e urbanização, população sazonal. Além disso são apontadas as demandas hídricas da Bacia do Rio Tramandaí, bem como aborda-se o que diz respeito à drenagem pluvial e resíduos sólidos.

Em uma primeira análise verifica-se que as fontes utilizadas para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de

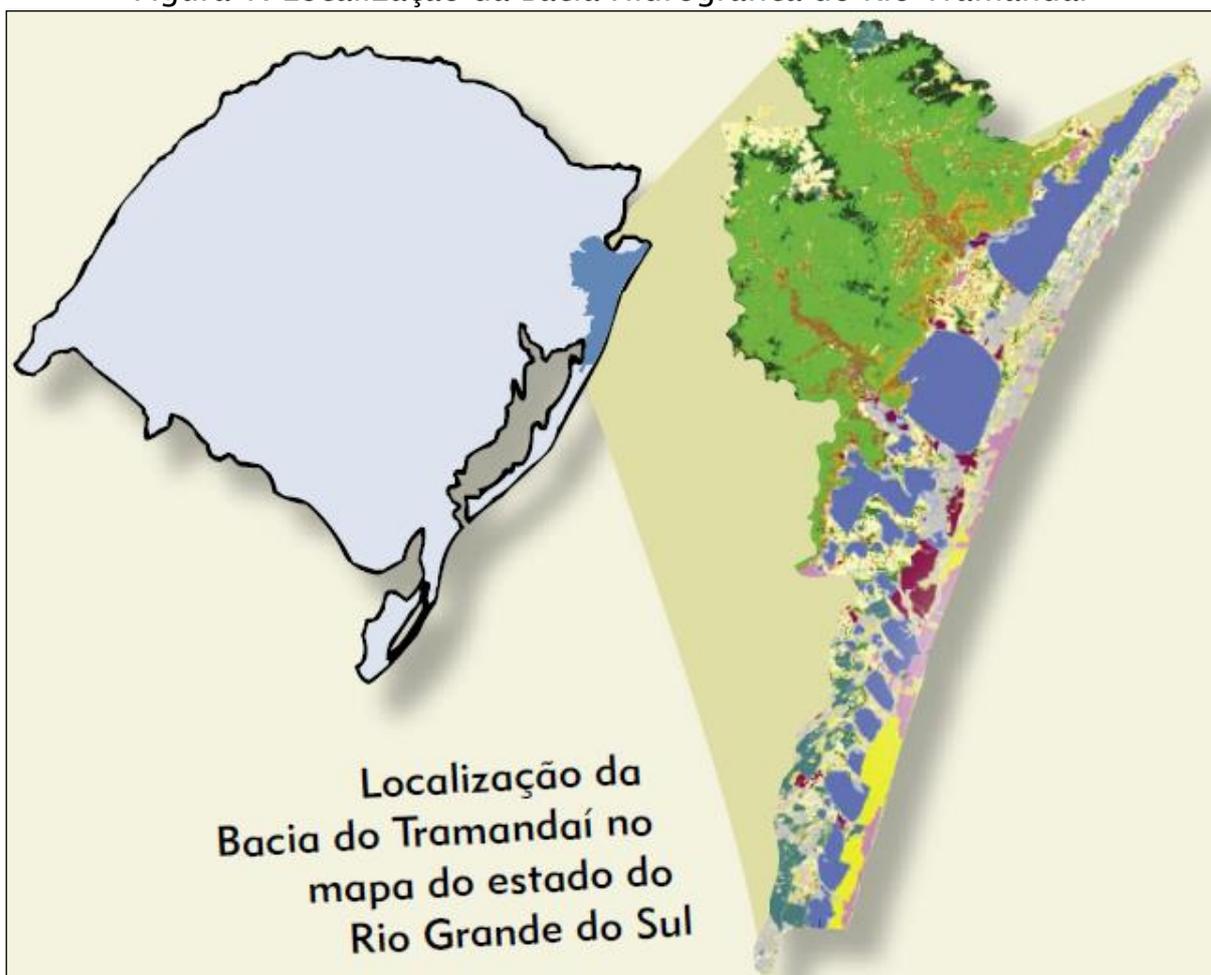
Sangri-Lá (ano) são datadas de 2005 e anos anteriores. Para a elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí foi encomendado um trabalho a ser feito pela empresa de consultoria PROFIL. Este trabalho (incluindo diagnóstico da região) é de 2005, o que pressupõe, ao menos, uma coleta de dados antes disso, ou seja, de 2004 e anos anteriores. A respeito da região, na figura 1, pode-se visualizar a sua localização:

O PMSBX realiza uma cópia do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí, entretanto, é somente nas considerações finais do PMSBX que existe referência ao enquadramento:

da mesma forma, deve-se ter em relevo a necessidade de adaptação aos planos de bacias—por exemplo, ao enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e aos seus demais termos, tudo em sintonia com o modelo de desenvolvimento que necessita ser revisto para a região. (XANGRI-LÁ, 2015, p. 286).

Nesse sentido, destaque-se que a Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente—CONAMA, a qual dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências, não é mencionada no PMSBX.

Figura 1. Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí



Fonte: PBH do Rio Tramandaí, 2005.

Muito embora o PMSBX aborde diversas características e dinâmicas do município de Xangri-Lá é importante fazer com que o plano não se torne mais um instrumento legislativo obsoleto que não contribui para a qualidade de vida da população, ainda mais diante da fragilidade ambiental (o parque lagunar da região encontra-se em formação, bem como condicionantes naturais, como o mar, lagoas, áreas de restinga traduzem esta fragilidade) da região, na qual está inserido o município.

6 Considerações finais

A reflexão sobre o tema do presente artigo é de extrema importância, tendo em vista os conflitos mundiais pelo uso da água, bem como as recentes crises hídricas instauradas no Brasil, com

destaque para São Paulo, a partir de 2014 e a crescente urbanização e consequente demanda por acesso à água no litoral norte do Rio Grande do Sul

Após a indicação das principais legislações brasileiras que se relacionam com a temática foram analisados documentos legais em nível nacional, estadual e regional.

O Brasil, a partir de uma tendência europeia, apresenta um rol legislativo significado no que tange à gestão de recursos hídricos. Após uma análise dos principais diplomas legais é possível afirmar que o país busca uma descentralização das decisões, bem como uma participação democrática e efetiva quanto à gestão hídrica.

De um modo geral, embora em fase de afirmação, a legislação enfrenta diversos desafios à sua efetivação. É necessário ofertar ao cidadão alternativas de participação efetiva nos processos de tomada de decisão e não, somente, ilusória. Os espaços de participação existem, mas as pessoas procuram os assuntos que interessam a elas. A maioria das oportunidades de participação ocorrem durante o horário de trabalho, e em geral participam das reuniões aqueles indicados com suas horas pagas pelos interessados.

Levando em consideração o foco principal do presente estudo (compreender as interrelações entre as políticas nacionais – PNAB e PLANSAB – e como elas se articulam no PMSBX, é importante realizar-se uma análise mais detalhada sobre estes aspectos para melhor entendê-los, objetivando ofertar soluções que diminuam as dificuldades, bem como possibilitar aos cidadãos uma participação efetiva na gestão dos recursos hídricos.

Os planos municipais devem identificar a situação dos sistemas e traçar objetivos e metas (art. 19 da Lei 11.445 de 2007), sendo, após, submetidos ao controle social (art. 19, § 2.º, da Lei 11.445 de 2007). Conforme o PMSBX, o documento “abrange, portanto, em maior profundidade os itens I, II e III, referentes respectivamente ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e gerenciamento de resíduos, consoante o artigo 19 da referida norma”. (XANGRI-LÁ, 2014, p. 22).

No que diz respeito ao PLANSAB, este possui estratégias para se planejar, as quais podem ser usadas para a criação dos PMSB, como foi

o caso de Xangri-Lá, haja visto que foram realizadas análise situacional, bem como estabelecidas metas.

Existem requisitos que vão desde aspectos técnicos, sociais e econômicos até aspectos ambientais, em se tratando de investimentos em questões de saneamento. Para planejamento das ações de saneamento é importante que tais requisitos sejam respeitados. Outrossim, o saneamento no Brasil é de responsabilidade, predominantemente, do poder público, havendo pouca participação do setor privado. Entretanto, a legislação existente acerca do tema tornou difusa o investimento dos recursos em saneamento, o que prejudica o planejamento de ações globais destes.

Além disto, a construção da Estrada do Mar (RS 389), proporcionou impactos significativos áreas urbanas da região, na medida em que reforçou a utilização do território do Litoral Norte do Rio Grande do Sul para turismo, sobretudo turismo de veraneio. Conseqüentemente estimulou a disseminação de novos produtos imobiliários, sobretudo no decorrer de suas margens: os condomínios horizontais fechados. Estes empreendimentos deram uma nova dinâmica à urbanização dos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, tendo em vista que se transfere a urbanização junto à praia (faixa litorânea) para o interior do território municipal. Em sua maior parte são antigas fazendas, as quais foram vendidas e loteadas. Saliente-se que Xangri-Lá é pioneiro neste tipo de produto imobiliário.

Por fim, destaque-se que é necessária uma melhoria na governança institucional do setor, além de um consistente planejamento, a fim de que os recursos sejam investidos adequadamente, para uma reversão na qualidade do setor no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Gostaria-se que este artigo, de alguma forma, representasse uma homenagem e um agradecimento à amiga e Mestra Valéria Borges Vaz, intelectual-ativista (ou ativista-intelectual), Presidenta do Comitê Pardo.

REFERÊNCIAS:

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Pacto Nacional pela Gestão das Águas*. Brasília, 2013. Disponível em:

<<http://arquivos.ana.gov.br/pactonacional/DocumentoBase-Volume1-AspectosConceituais.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. Ministério das Cidades, PLANSAB – *Plano Nacional de Saneamento Básico*. Disponível em:

<www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302:plansab&catid=84&Itemid=113> Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. *Ministério do Meio Ambiente (MMA)*. Brasília, 1992. Agenda 21 Global. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. *Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, 2006. Disponível em

<http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920>. Acesso em: mai. 2015.

_____. *Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. *Código das Águas (Decreto Nº 24.643, DE 10 DE JULHO DE 1934)*. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. *Lei LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm> Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Política e plano municipal de saneamento básico: convênio Funasa/Assemae – Funasa /Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde*. 2. ed. – Brasília : Funasa, 2014.

COHEN, Claude. *Padrões de consumo e energia: efeitos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento*. In: MAY, Peter; LUSTOSA, Maria C. e VINHA, Valéria. *Economia do meio ambiente. Teoria e prática*. RJ: Elsevier, 2003.

COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TRAMANDAÍ. *Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí*. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/paibh/arquivos/plano_bacia_hidrografica_a_rio_tramandai.pdf> Acesso em: 02 fev. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE–CONAMA. *Resolução CONAMA nº 357/2005, de 17 de março de 2005*. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2016.

FERRARO JUNIOR, L.A. TASSARA, E. T. de O.; ARDANS, O. *Mapeamentos, diagnósticos e intervenções participativos no socioambiente*. Documento Técnico nº 15: Brasília: MMA, Departamento de Educação Ambiental, 2007.

MONTIBELLER F.º, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2001.

PORTO-GONÇALVES, C.W. O Desafio Ambiental. In: SADER, Emir (Org.) *Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Record, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=iMMiJUQdQUY%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

_____. Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Disponível em: <:[://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf](http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf)>. Acesso em: mai. 2015.

SNIS. *SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO*. Disponível em <www.snis.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2016.

SOUZA, Renato S. *Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

XANGRI-LÁ. *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Disponível em: <<http://www.xangrila.rs.gov.br/>> Acesso em: 02 fev. 2016.

Submetido em 21/02/2016

Aprovado em 30/03/2016

Sobre as autoras

Mariana Barbosa de Souza

Doutoranda em Desenvolvimento Regional com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES, Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES e graduação em Direito todos pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2010). Atualmente é pesquisadora membro do Grupo de Pesquisa "GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais" -

CNPQ. Pesquisadora membro do Observatório do Desenvolvimento Regional (Observa-DR).

E-mail: marisouza_10@hotmail.com

Rosí Cristina Espíndola da Silveira

Professora do Departamento de Engenharia, Arquitetura e Ciências Agrárias e do Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC; Engenheira Civil pela PUC-RS e Doutora em Engenharia Ambiental pela UFSC

E-mail: rosi@unisc.br