

| 60 | GOVERNANÇA DAS ÁGUAS E DESENVOLVIMENTO: TEMAS, ATORES E ESCALAS DE AÇÃO EMERGENTES

Fabiano Rocha Diniz

Nas duas últimas décadas, diante da intensidade e frequência crescentes de eventos climáticos extremos como inundações e secas, a temática da gestão das águas tem atraído um interesse cada vez maior de especialistas das mais distintas formações disciplinares. Os impactos desses eventos sobre as condições do desenvolvimento socioeconômico em nível global passam a ocupar um espaço privilegiado nas preocupações de atores institucionais e cidadãos, impulsionando a reflexão teórico-conceitual e a formulação de desenhos institucionais e políticas públicas voltados ao desafio de equacionar o conflito estabelecido entre os modelos de desenvolvimento em voga e a gestão sustentável das águas.

O leque de questões que emergem desse quadro é vasto. As águas podem ser vistas como recurso natural necessário às mais essenciais atividades humanas, donde a importância de se gerir sua qualidade e as condições de acesso e uso (para consumo e/ou produção) a essas. Elas também são percebidas como fator determinante para a deflagração de desastres naturais que se impõem como limitantes à segurança e à qualidade de vida e são vinculados à perdas e danos que impactam fortemente sobre a economia. Essas mesmas águas podem ser encaradas como condicionantes elementares ao ordenamento dos territórios, podendo ser percebidas como um eixo transversal para a articulação de ações de caráter não apenas hidrológico, mas também urbanístico-ambiental e sociopolítico.

De modo geral, as reflexões acerca desse tema se ancoram em algumas ideias-chave, dentre as quais se pode destacar as noções de integração (intra e intersetorial, interdisciplinar) das ações e de sustentabilidade. Entretanto, tais aspectos passam a ser vislumbrados no contexto de um novo paradigma de gestão do desenvolvimento, centrado nas instituições e na governança.

Eleita como aspecto central da Sessão Livre, a Governança das Águas é abordada pelo viés do equilíbrio entre três dimensões fundamentais: contratual, institucional e participativa, que lhe confeririam a coerência necessária à aplicação equilibrada de ações de planejamento e gestão vinculadas aos diversos vieses de abordagem das questões vinculadas às águas. A interface dessa temática com os condicionantes ao Desenvolvimento é investigada ao se colocar em perspectiva as várias dimensões envolvidas na gestão de águas no país, bem como as suas interfaces com questões que repercutem sobre o processos de planejamento com vistas ao desenvolvimento nacional: ambientais, sociais, econômicas, políticas, urbanísticas etc.

Nossa intenção é de promover um debate no qual se articulem essas dimensões sob um ponto de vista que privilegie a investigação de temas, atores e escalas emergentes. As experiências de outros países serão utilizadas como referências às análises. Para contribuir com essa discussão, tomarão parte da Sessão pesquisadores e representantes institucionais com formações distintas (arquitetura e urbanismo, sociologia, engenharia civil) e experiências complementares (ensino e pesquisa, gestão de políticas públicas, consultoria técnica, projeto).

As diversas contribuições agregadas se referem a problemáticas distintas, porém conectadas entre si. As análises desenvolvidas têm objetos e objetivos distintos, mas que “dialogam” entre si e se complementam; seu conjunto visa a contribuir para o enriquecimento do conhecimento acerca de uma questão que segue sendo lembrada apenas quando da ocorrência de desastres naturais, por seus impactos sobre as populações, seus territórios e suas economias. Pretende-se trazer à tona as questões de fundo vinculadas a tais eventos, na

maior parte das vezes vinculadas a más escolhas no processo de planejamento e gestão de águas.

Apesar de não estritamente relacionada à uma espacialidade, a discussão deverá ser orientada por um recorte que privilegie a abrangência das questões e de seu enfrentamento, partindo de um olhar sobre aspectos da interrelação águas-desenvolvimento desde a escala das políticas nacionais, passando por questões do impacto de desastres naturais sobre o desenvolvimento que incorporam perspectivas em nível estadual ou regional, até chegar a tratar de questões mais afeitas à escala urbana, ao trazer ao centro do debate inquietações sobre as inovações institucionais necessárias ao quadro atual de gestão de águas no Brasil e sobre os caminhos de aproximação entre as políticas de ordenamento territorial e a governança das águas urbanas.

Desse modo, a primeira contribuição tem um foco mais vasto, que relaciona a boa gestão dos recursos hídricos ao desenvolvimento socioeconômico em nível nacional. Questiona-se a inobservância desse vínculo água-desenvolvimento regional na formulação e implementação da primeira fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Tomando-se como caso de estudo a iniciativa do Ministério da Integração Nacional de reformular a PNDR em outra base, que põe em destaque a universalização do acesso à água para consumo e produção. Analisam-se os resultados da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que subsidiou a reformulação dessa política tomando como referência os casos de países como Angola, Chile e México. Em comum, as iniciativas têm a preocupação de reduzir as desigualdades regionais, pondo em evidência a necessidade de buscar meios para geração de competitividade, emprego, renda e bem estar, além da fixação da população no seu local de origem.

A segunda intervenção se investe de um caráter mais regional, questionando as perdas e danos relacionados às inundações e seu impacto sobre o desenvolvimento socioeconômico. Correlaciona-se o melhor conhecimento da gestão de riscos e desastres à importância que as ações preventivas assumem na governança em estados e municípios brasileiros com ocorrências freqüentes de deslizamentos e inundações. Demonstra-se essa assertiva pela análise das perdas e danos decorrentes dos desastres, que no Brasil têm as águas de chuvas como um dos mais importantes agentes deflagradores. Tomando como referência as inundações em Santa Catarina (2008), Pernambuco e Alagoas (2010), Região Serrana do Rio de Janeiro (2011) e Região Amazônica (2012), o trabalho alerta à necessidade de considerar esses eventos de maior magnitude na discussão do planejamento e na integração das políticas públicas de desenvolvimento. Baseado em estudos do Banco Mundial, apontam-se os impactos de perdas e danos associados a tais eventos sobre a economia dos estados atingidos. A análise aponta à necessidade de se deslocar a dimensão dos debates para além da Defesa Civil, conquistando espaço nos instrumentos de planejamento urbano e regional e impulsionando a criação de novos modelos de governança para a prevenção de desastres.

O terceiro trabalho aborda a Governança das águas urbanas e sua trajetória institucional. Aponta-se como a lógica da oferta, que presidiu a abordagem hidráulica e sanitária dos usos da água (sociais, econômicos), passou a ceder espaço a noções como gestão integrada, gestão sustentável, lógica da demanda e abordagem ecológica ou holística dos recursos hídricos em bacias hidrográficas. O trabalho alerta ao novo desafio enfrentado pelo saneamento básico em áreas mais densamente urbanizadas: o uso sustentável da água face à impermeabilização e à ocupação desordenada do solo. Num contexto de incertezas ligadas às mudanças climáticas, destaca-se a necessidade de novas abordagens, sob a ótica de uma governança democrática das águas urbanas. Nesse quadro, fundado em reflexões teórico-conceituais e em análises sobre a situação do setor no país, busca-se resposta a questões vinculadas ao novo arranjo institucional para essa governança, com foco em preocupações como a universalização do acesso aos serviços de saneamento urbano e o uso sustentável dos recursos hídricos.

A quarta contribuição possui igualmente um enfoque urbano, relacionada à gestão de águas pluviais em uma bacia hidrográfica parcialmente inserida na Região Metropolitana do Recife. Os conflitos oriundos dos movimentos de “conquista” de cursos d’água, terras úmidas e encostas por aterros e cortes de terrenos, como os alagamentos e deslizamento de barreiras, são postos em relação com uma certa territorialidade, associada à precariedade e ao risco socioambiental. Reportando-se ao contexto de mudanças climáticas e a ocorrência mais freqüente de eventos pluviais extremos, questiona-se a capacidade dos modelos de ordenamento e gestão da ocupação urbana em responder ao desafio de promover um desenvolvimento equilibrado do território metropolitano, sobretudo frente às questões afeitas à drenagem. Tomando como caso de estudo a iniciativa da municipalidade de Jaboatão dos Guararapes de elaborar um Plano de Águas, o trabalho aborda como os aspectos de drenagem urbana e de ordenamento territorial se interrelacionam. Tendo a porção a jusante da bacia do rio Jaboatão como área de abrangência física e tomando o controle de águas de chuvas como seu foco central, a experiência municipal é examinada em sua abrangência temática e em sua “coerência”. O Plano de Águas é contraposto às diretrizes conceituais e normativas concernentes aos aspectos de governança de ações águas urbanas, levando-se em consideração os condicionantes urbanístico- ambientais e sociopolíticos da realidade local.

Palavras-chave: Águas, Governança, Desenvolvimento, Integração, Sustentabilidade

ÁGUA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA

Daniela Nogueira Soares

Resumo

A relação entre uma boa gestão dos recursos hídricos e desenvolvimento socioeconômico é evidente e tem sido analisada por diferentes autores brasileiros e estrangeiros. Apesar dessa evidência, a articulação entre água e desenvolvimento regional encontra-se ausente da formulação e implementação da primeira fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Com o intuito de sanar essa lacuna, o Ministério da Integração Nacional mediante a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem como objetivo subsidiar a reformulação da PNDR propõe como um de seus temas o debate sobre a universalização do acesso à água para consumo e produção em quatro diferentes países: Brasil, Angola, Chile e México. O objetivo de tal discussão é analisar como esses países têm enfrentado tal desafio e de que forma tais experiências podem contribuir para o enfrentamento da questão das desigualdades regionais, uma vez que apesar dos grandes avanços alcançados pelo Brasil nas últimas décadas, estas permanecem sendo um dos maiores desafios do País. Pensar como a nova política pode contribuir para gerar maior competitividade, emprego, renda e bem estar, criando condições de fixação da população no seu local de origem e evitando que a desigualdade induza a uma movimentação populacional em direção aos grandes centros, agravando ainda mais o fenômeno da megametropolização com todas as suas consequências de favelização, pobreza e violência já conhecidas dos brasileiros é o objetivo da presente proposta.

Palavras-chave: Água, Desenvolvimento Regional, Política Pública

PERDAS E DANOS POR INUNDAÇÕES: IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Margareth Alheiros

Resumo

O melhor conhecimento da gestão de riscos e desastres explicita a importância das ações preventivas para a governança em estados e municípios brasileiros com ocorrências frequentes de desastres. Essa assertiva torna-se convicção, quando analisada pelo ângulo das perdas e danos decorrentes dos desastres. As águas são um dos mais importantes agentes de desastres, quando o seu trânsito no ambiente se dá em altos níveis de energia ou em grandes volumes. No Brasil, as chuvas constituem o mais importante deflagrador de deslizamentos e inundações, podendo assumir grandes proporções, como nos desastres ocorridos em Santa Catarina (2008), Pernambuco e Alagoas (2010), Região Serrana do Rio de Janeiro (2011) e Região Amazônica (2012). Por outro lado, sua falta pode levar a desastres de grande magnitude, como as secas que assolam periodicamente o Semiárido nordestino. A maior recorrência e intensidade desses eventos alertam à necessidade de considerá-los na discussão do planejamento e na integração das políticas públicas de desenvolvimento. Essa dimensão deve ir além da Defesa Civil, ganhando espaço nos instrumentos de planejamento urbano e regional. Estudos coordenados pelo Banco Mundial avaliaram o impacto das perdas e danos provocados por inundações e deslizamentos sobre a economia dos estados atingidos, mostrando que esses perderam R\$ 4,75 bilhões (SC), R\$ 3,4 bilhões (PE), R\$ 1,89 bilhões (AL, quase 8% do PIB em 2011) e 4,78 bilhões (RJ), sem considerar setores como telecomunicações, educação, saúde e turismo. O trabalho contrapõe esses impactos sobre o desenvolvimento e os modelos de governança para sua prevenção.

Palavras-chave: Desastres, Perdas e Danos, Águas, Inundações, Desenvolvimento

A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS URBANAS NO TERRITÓRIO: DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Marcelo Coutinho Vargas

Resumo

A exploração extensiva dos mananciais de água doce e a competição entre usos setoriais concorrentes deste recurso renovável, mas cada vez mais escasso e ameaçado pela poluição e o desperdício, vêm sendo questionadas no campo da política e da ciência desde a década de 60 do século passado. A chamada lógica da oferta, que presidiu a abordagem hidráulica e sanitária dos diferentes usos sociais e econômicos da água, passou a ser gradualmente substituída por noções como gestão integrada, gestão sustentável, lógica da demanda e abordagem ecológica ou holística dos recursos hídricos no âmbito das bacias hidrográficas. Nas áreas mais densamente urbanizadas, o saneamento básico enfrenta novos desafios relacionados ao uso sustentável da água face aos efeitos perversos da impermeabilização e da ocupação desordenada do solo. Neste contexto, em que avultam incertezas ligadas às mudanças climáticas, fazem-se necessárias novas abordagens de problemas antigos e de outros que emergem atualmente neste campo, sob a ótica de uma governança democrática

das águas urbanas. O que tais noções trazem de novo para as políticas públicas, a gestão e a regulação dos sistemas de recursos hídricos e saneamento básico? Quais são os componentes territoriais e institucionais envolvidos nesta problemática no contexto do Brasil contemporâneo? Como garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento urbano e o uso sustentável dos recursos hídricos no âmbito das aglomerações metropolitanas? O artigo procura responder a tais questões a luz de algumas reflexões teórico-conceituais e de análises sobre a situação atual do setor no país.

Palavras-chave: Governança, Águas Urbanas, Território, Inovação Institucional

ORDENAMENTO TERRITORIAL E ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS, DIRETRIZES DE GOVERNANÇA: O CASO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

Fabiano Rocha Diniz

Resumo

A ocupação da Região Metropolitana do Recife é marcada por conflitos oriundos da “conquista” de cursos d’água, terras úmidas e encostas, por sucessivos aterros e cortes de terrenos, sem obediência a critérios técnicos. Esses conflitos definem uma territorialidade: nas localidades mais carentes concentram-se problemas como alagamentos e deslizamento de barreiras. A “cidade anfíbia” identificada por Josué de Castro se faz acompanhar de uma “cidade pendurada”, tão precária quanto ela. Num contexto de mudanças climáticas, a ocorrência mais frequente de eventos pluviais extremos põe em xeque os modelos de ordenamento e gestão dessa ocupação, fenômeno agravado pelo ritmo de crescimento que Pernambuco vivencia neste século XXI e pela pressão de empreendedores para desbravar novas frentes de ocupação. Diante desse quadro, as políticas urbanas vigentes demonstram pouca habilidade em responder ao desafio de promover um desenvolvimento equilibrado do território metropolitano frente às questões afeitas à drenagem. Jaboatão dos Guararapes, segundo município mais populoso do estado, propôs-se recentemente a enfrentar esse desafio em respeito a diretrizes de seu Plano Diretor, elaborando um Plano de Águas que tem por alvo abordar aspectos de drenagem urbana e ordenamento territorial na porção a jusante da bacia do rio Jaboatão. Região exposta a alagamentos, sobretudo no entorno da Lagoa Olho d’Água, a área serve como laboratório para iniciativas dessa natureza. O trabalho se propõe a examinar a abrangência e coerência dessa experiência, contrapondo-a às diretrizes conceituais e normativas concernentes aos aspectos de governança das ações, sob o foco das questões urbanístico-ambientais e sociopolíticas da realidade local.

Palavras-chave: Águas Pluviais Urbanas, Ordenamento Territorial, Governança, Desenvolvimento