

PLANEJAMENTO REGIONAL E POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS: A EXPERIÊNCIA DA BACIA DO MOGI-GUAÇU NO ESTADO DE SÃO PAULO

Eduardo Mazzolenis de Oliveira¹ e Maria de Fátima Azevedo²

Resumo - Este trabalho pretende demonstrar a articulação ocorrida até agora entre uma atividade de planejamento regional como é o Macrozoneamento Ambiental na região compreendida pelas bacias do Mogi-Guaçu, Pardo e Médio Grande, composta por rios de domínio federal localizados na porção nordeste do Estado de São Paulo e o planejamento e gestão de recursos hídricos executado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu.

A região objeto do trabalho, têm sido palco de um importante debate sobre seus problemas sócio-ambientais desde 1987, quando estabeleceu processo de planejamento regional em que participaram suas forças mais representativas. Sua âncora institucional é a Lei n.º 7.641 de 30.12.1991 que estabelece como as atividades sócio-econômicas nestas bacias deveriam se condicionar a diretrizes materializadas em um macrozoneamento e sua metodologia propõe-se ser participativa, integrada, descentralizada e permanente. Por volta de 1995, formaram-se três Comitês de Bacia nesta região, do qual o do Mogi-Guaçu, é o mais ativo. A articulação entre estes dois processos vem se dando, até agora, de forma bastante alvissareira; no detalhamento das unidades de planejamento e gestão de recursos hídricos, na orientação de estudos e pesquisas ambientais regionais, no processo de mobilização, entre outros.

1 - PLANEJAMENTO E REGIÃO

1.1 - Os “planejamentos” e as políticas públicas no Brasil

Quando analisamos as políticas públicas nos deparamos com pelo menos três questões básicas como sugere Coutinho: como os interesses são representados? de quem são os interesses representados? qual é a justificativa para representar tais interesses?

As duas primeiras estão ligadas ao processo de formulação de políticas, enquanto a terceira está ligada ao problema da legitimidade. Segundo esta concepção as políticas não podem ser caracterizadas como meras expressões administrativas do Estado mas resultado das relações político-institucionais entre seus organismos e destes com a sociedade.

O planejamento, como parte do processo de formulação-implementação das políticas, também pode ser submetido a estes mesmos interrogantes. Significa dizer, que as incertezas quanto aos resultados de cada etapa são um elemento decisivo.

Poder-se-ia questionar estas ponderações, afirmando que o planejamento de alguns setores – elétrico, telecomunicações, petroquímico, o do açúcar e do álcool – ou o próprio planejamento do desenvolvimento – Plano de Metas, Planos Nacionais de Desenvolvimento, Planos Regionais – foi muito bem sucedido no Brasil. Entretanto, uma análise preliminar demonstra que se tais políticas e seus mecanismos de planejamento trouxeram riqueza concentrada em determinadas regiões do país, por outro lado, não resolveram questões estruturais.

As questões anteriormente colocadas e a crise do Leste Europeu podem nos colocar os seguintes problemas: a improvisação substitui o planejamento? os mecanismos de mercado são suficientes?. A experiência nacional e o cenário internacional não permitem fazer estes tipos de afirmação. A competitividade dos mercados impõe ao setor privado a definição de metas e o estabelecimentos de estratégias cada vez mais ousadas. Os poderes públicos, por seu turno, vêm-se confrontados com grandes desafios; a alocação de recursos escassos, o crescente desejo de

¹ Engº Químico, MsC em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo, Diretor da Divisão de Planejamento do Interior da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu, coordenador do Projeto de Macrozoneamento da Bacia do Mogi-Pardo-Médio Grande.

Email: emazz@uol.com.br
Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo
Rua Frederico Hermann Junior nº 345, CEP: 05489-900
São Paulo, São Paulo, Brasil

² Administradora de Empresas, membro do Programa de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, do Comitê de Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu e Secretária Executiva do Sub-Comitê Billings Tamanduateí da Bacia do Alto Tietê, São Paulo.

transparência de seus atos, o clamor de vários setores sociais para participar nos processos decisórios das políticas públicas.

1.2 - A região dos planejadores e as “outras” regiões

As regiões tem uma expressão territorial, física mas uma explicação sócio-econômica, ou seja, é onde se materializa, e se cristaliza o trabalho e a riqueza gerada por determinadas atividades que se concentraram aí.

Entretanto, a região tradicionalmente utilizada pelos planejadores é definida a partir de regularidades ou diferenciações quanto aos elementos do meio físico, econômico e político-institucional sendo que estes elementos nem sempre são abordados de forma integrada. Outro aspecto importante é que o conceito de região tem sido largamente empregado como mecanismo de controle ou ação do Estado.

Não é necessário realizar uma análise exaustiva sobre os tipos de unidades de gerenciamento ambiental ou sócio-econômico utilizados nos vários níveis de governo para constatar isso e verificar que em geral existem múltiplas unidades regionais segundo a necessidade de cada agência ou órgão governamental. Até as unidades de gestão de recursos hídricos em São Paulo eram divergentes entre os gestores da quantidade e da qualidade das águas.

No macrozoneamento enfrentamos também este desafio entre inventar uma nova “região” ou considerar um leque de aspectos mais amplo.

Preferimos analisar as experiências em curso, como por exemplo, a Política Estadual de Recursos hídricos. Esta considerou além dos elementos do meio físico, determinadas características na definição de sua unidades de gerenciamento; áreas com até 25.000 Km² e no máximo 50 municípios, distâncias não superiores a 300 Km e relativa homogeneidade sócio-econômica.

Outro trabalho, realizado pela SMA/SP sobre reenquadramento dos corpos d'água na bacia do Rio Piracicaba, utilizou “compartimentos ambientais” considerando sub-bacias que contivessem as áreas urbanas dos municípios e suas captações e lançamentos de efluentes, pontos da rede de monitoramento dos corpos d'água (principalmente na entrada e saída do compartimento) e perfil econômico semelhante.

Uma terceira vertente foi a percepção sobre qual tipo de unidade é mais presente na história ou na vida da comunidade regional. A conclusão foi que a bacia hidrográfica, sem dúvida, era uma delas, já que tem havido na várias tentativas de mobilização através de Consórcio por Bacias (Pardo, Mogi Guaçu).

Nossa definição de região não limitou-se a cumprir os imperativos de controle do Estado sobre a sociedade mas a instituição de um processo de gestão. Daí, a necessidade de considerar os aspectos sócio-econômicos presentes e sua interrelação com os elementos do meio natural o que levou a definição dos Compartimentos Econômico-Ecológicos. Estes, são sub-bacias que procuram compreender as formações geológicas e hidrogeológicas predominantes e a dinâmica sócio-econômica. Seu reconhecimento pelos setores representativos da região é ainda preliminar mas já provoca interesse mesmo antes de o decreto estar aprovado.

Dentro da metodologia proposta, foi possível estabelecer prioridades, disciplinar o uso do solo em determinadas situações como na área de afloramento do “Aqüífero do Mercosul” e definir diretrizes regionais sobre outros temas sem esgotar a possibilidade de detalhamentos futuros conforme a necessidade da região ou os problemas apresentados. Ao todo, foram definidos nove Compartimentos, sendo que cinco deles estão localizados na Bacia do Mogi-Guaçu

2 - MACROZONEAMENTO E POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA DO MOGI-GUAÇU

2.1 – O Processo de elaboração do macrozoneamento

As bacias do Mogi-Pardo-Médio Grande (na porção nordeste do Estado), com 35.000 Km², 113 municípios (sendo 93 paulistas e 20 do Estado de Minas Gerais), com um PIB superior ao da Argentina, vem apresentando seus primeiros sinais de degradação sócio-ambiental: rios poluídos por efluentes urbano-industriais, agrotóxicos e atividades minerárias, risco de contaminação dos aquíferos subterrâneos, degradação da flora nativa, empobrecimento da biodiversidade, desemprego iminente com a substituição do processo de colheita de cana, entre outros. A consciência destes problemas, fruto da mobilização sócio-política regional, materializou-se na elaboração da Lei Estadual 7.641/91 que estabelecia como a região deveria se condicionar a um macrozoneamento que contivesse as diretrizes sócio-econômicas e ambientais para seu desenvolvimento futuro. Caberia, por esta Lei, às secretarias estaduais do Meio Ambiente, Agricultura e Planejamento conduzir este processo cujo produto primeiro seria um decreto para torná-la aplicável.

Organizou-se um longo trabalho de consultas na região. Foram mais de vinte reuniões públicas, perfazendo um total de 1500 participantes em que grupos de trabalho temáticos elaboraram propostas para o macrozoneamento. A minuta do decreto prevista na Lei foi discutida em audiência pública regional e aprovada na plenária do Conselho Estadual do Meio Ambiente e no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (os dois primeiro em 1996 e o último em 1998).

Em sua elaboração foram priorizados:

- a conservação da biodiversidade regional, em que se destacam os remanescentes de vegetação nativa (esta ocupa menos de 4% da área total da região apesar de representar 35% das formações de Cerrado e Cerradão no Estado), das lagoas de reprodução de peixes (o ecossistema psícola Grande-Pardo-Mogi é um dos mais importantes do Estado), do patrimônio turístico e espeleológico regional (criação da Área de Proteção Ambiental do Médio Pardo);
- a gestão ambiental através da criação de uma comissão regional com a participação da Sociedade Civil, do Estado e dos Municípios e de um sistema de informações ambientais regionais, ambos para garantir a implementação progressiva do macrozoneamento;
- o disciplinamento dos usos da solo e dos recursos naturais em geral pelas atividades urbano-industriais e agrícolas, particularmente nas áreas de afloramento dos aquíferos subterrâneos (o "aquífero do Mercosul", o Botucatu-Pirambóia, dispõe de água abundante, de boa qualidade a pequenas profundidades).

A SMA, coordenadora do processo, buscando superar o modelo tradicional de planejamento, tecnocrático e centralizado no Estado, partiu do entendimento da dinâmica econômica regional, sob a ótica dos vários segmentos sociais regionais e buscou compreender os processos de uso e transformação dos recursos naturais (Agenda 21, Capítulo 8, Seção 1). Privilegiou o saber popular, as aspirações da população, as exigências dos setores produtivos, a contribuição das universidades, a preocupação dos ambientalistas e dos promotores públicos e os interesses das administrações municipais (Agenda 21, Capítulo 8, Seção 1).

As Secretarias procuraram ainda relacionar entre as propostas originadas na região e que não farão parte do Decreto, aquelas que podem ser implementadas como subsídio à gestão ambiental regional, como por exemplo; treinamento em gestão ambiental (introdução às normas ISO 14.000, capacitação para criação de normas e organismos municipais de meio ambiente), implantação do 1º núcleo de educação ambiental regional do Estado, desenvolvimento de programa de gerenciamento ambiental de recursos hídricos baseado em modelo matemático de qualidade de água.

2.2 – A Política Estadual de Recursos Hídricos e o Comitê do Mogi-Guaçu:

Os Comitês de Bacia como o CBH-MOGI, são fóruns para a gestão e definição de políticas regionais de recursos hídricos que contam com a participação de representantes dos municípios (são 37 ao todo na Bacia sendo 14 titulares), estado e sociedade civil. Esta se materializa nas diretrizes e prioridades para conservação, proteção, recuperação e melhoria dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos e o estabelecimento de mecanismos de gestão participativa e descentralizada. O produto das discussões regionais transforma-se no Plano de Bacia.

As diretrizes de todos os Comitês do Estado (em número de 22), serão compatibilizadas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e transformadas posteriormente em Lei. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos monitora este processo além de dirimir conflitos e estabelecer normas de funcionamento do Sistema Estadual.

Instalado em 1996, o CBH-MOGI está em franco processo de "construção" baseado nas forças sociais da região; setor produtivo, ong's ambientalistas, prefeitos, ministério público, universidades, deputados estaduais e federais da região.

Em termos concretos, o CBH-MOGI já definiu prioridades regionais para aplicação das verbas do FEHIDRO e está no momento, desenvolvendo vários estudos - uso e ocupação do solo, turismo, qualidade das águas, riscos ambientais, entre outros. Estes estudos contam com a participação de instituições de ensino e pesquisa que integram o Comitê e que estão entre nossos membros mais ativos.

A aprovação da Lei 9.433/97 sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, também despertou vivo interesse no CBH-MOGI, já que o Rio Mogi-Guaçu é interestadual (nasce em Minas Gerais). Para discutir sua regulamentação foi organizado um seminário com a presença de representantes de outras bacias de rios interestaduais de São Paulo, prefeituras do Estado de Minas, os Secretários Estaduais de Recursos Hídricos e Meio Ambiente e a representação da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos. A organização deste e outros eventos realizados pelo Comitê foi precedida por debates entre as Câmaras Técnicas, de forma colegiada.

A inserção dos interesses municipais na escala regional e vice-versa é ainda um dos importantes desafios para a Política Estadual de Recursos Hídricos. O processo de formulação-implementação de políticas municipais de meio ambiente, ainda se ressentem da falta de diretrizes para saneamento/recursos hídricos - seja na proteção de áreas de mananciais ou na definição de novas áreas, na gestão de poços, no controle ambiental, no combate ao desperdício, na atenuação das cheias.

3 - DESAFIOS E PERSPECTIVAS: SEMENTES LANÇADAS E UM LONGO CAMINHO A TRILHAR

Como estes dois processos estão interrelacionados? Inicialmente, podemos dizer que a mobilização regional para o macrozoneamento foi importante para a criação dos Comitês de Bacia e para a definição de suas primeiras prioridades. Isto tornou-se possível (pelo menos em parte), devido ao exercício permanente de pesquisar-discutir-elaborar-discutir com os atores mais representativos da Bacia. O desafio para a equipe do macrozoneamento foi de tentar instituir um processo de planejamento regional e gestão ambiental que não fosse a expressão técnico-administrativa do Estado mas de uma realidade complexa, incerta e com interesses divergentes.

Após a constituição do Comitês assistiu-se a atividades intraregionais diferenciadas. O Comitê do Mogi investiu nos recursos humanos, financeiros e institucionais presentes na região e na valorização dos governos locais. Investiu, igualmente, em construir o entendimento da realidade da bacia de forma progressiva e segundo as necessidades e dúvidas colocadas por seus membros.

Os trabalhos do macrozoneamento puderam dar respostas preliminares a estas questões; seus departamentos serviram para definir as primeiras prioridades de investimento do Comitê e atrair o interesse dos centros de ensino e pesquisa para detalhar estas prioridades. O processo de macrozoneamento numa segunda etapa será grandemente aperfeiçoado já que haverá diretrizes mais detalhadas para os municípios e para a região como um todo; o planejamento e a gestão regional alcançam um patamar superior.

Se até agora as expectativas têm sido muito positivas, o futuro, entretanto, ainda é incerto. As eleições deste ano, por exemplo, podem significar um aprofundamento da presença do Estado na região - seja potencializando os atores regionais ou intervindo no rumo dos acontecimentos - ou sua ausência total. O quadro político regional também possui grandes possibilidades de alteração em suas tendências predominantes ou nos rumos a seguir. Uma outra dimensão são as disputas internas para o controle deste processo; não comentamos em detalhe este tema aqui mas o problema existe.

O Comitê de Bacia ou o Colegiado de Implementação do Macrozoneamento (a ser criado pelo decreto que está em tramitação) podem se tornar realidades concretas o suficiente para que se mantenham como uma referência a ser preservada e aperfeiçoada, um verdadeiro patrimônio institucional regional.

Voltando às reflexões iniciais, as sementes estão lançadas e germinaram mostrando que o planejamento regional como parte do processo decisório mais amplo das políticas públicas tem ainda um espaço importante.

Esperamos implementar um modelo de planejamento que não se esgote em sua dimensão normativa (um decreto) mas que seja permanente, baseado na região, integrado quanto à abordagem dos temas e quanto à ação dos órgãos e, fundamentalmente democrático, em que o Estado, os Municípios e a Sociedade Civil compartilhem a solução dos problemas regionais, buscando alcançar os rumos de uma sociedade social e ambientalmente justa, enfim, sustentável.

4 - REFERÊNCIAS

COUTINHO, CARLOS NELSON (1989). Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: Teixeira Fleury, S. M. (org) Reforma Sanitária, em busca de uma teoria, Cortez, São Paulo.

CORREA, ROBERTO LOBATO (1991). Região e Organização Espacial, Editora Ática, série Princípios, 4ª edição, São Paulo.

OLIVEIRA, EDUARDO MAZZOLENIS (1998). Política Municipal de Meio Ambiente: Propostas e Reflexões para uma Sociedade Sustentável, CBH-MOGI/Fábrica da Palavra, Jaboticabal.

SÃO PAULO (ESTADO), SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE (1995). Macrozoneamento das Bacias dos Rios Mogi Guaçu, Pardo e Médio Grande: Questões Sócio-ambientais Regionais, Cetesb, São Paulo.

SÃO PAULO (ESTADO), SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE (1993). Agenda 21, Cetesb, São Paulo.