

## **Gestão das Águas e Política Urbana na Região Hidrográfica da Baía da Ilha Grande: Estudo de Caso dos Municípios de Angra dos Reis e Paraty – RJ<sup>1</sup>**

Carlos José Saldanha Machado

Antropólogo, Pesquisador do Laboratório de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde/Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde/ Fundação Oswaldo Cruz e Professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente/Universidade do Estado do Rio de Janeiro – [csaldanha@cict.fiocruz.br](mailto:csaldanha@cict.fiocruz.br)

Helena Espellet Klein

Advogada e Geógrafa, Assistente de Pesquisa do Laboratório de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde/Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde/ Fundação Oswaldo Cruz – [hklein@cict.fiocruz.br](mailto:hklein@cict.fiocruz.br)

**Resumo.** A previsão de integração das políticas de gestão das águas e das políticas urbanas nos municípios brasileiros está formalmente presente nos diversos diplomas legais que disciplinam as mesmas. Trata-se aqui de buscar a compreensão de como o Poder Público municipal enfrenta a necessidade de integrar as políticas de planejamento urbano e saneamento básico, de interesse e competência locais, com as políticas de gestão de águas que, embora sejam obviamente de interesse local, estão organizadas segundo unidades territoriais que não correspondem à divisão político-administrativa dos municípios. Através de uma pesquisa de natureza empírico-descritiva, queremos fornecer subsídios para uma reflexão sobre a ação pública e as políticas públicas a partir de um enfoque que privilegia a análise concreta da realidade das práticas políticas e administrativas cotidianas geograficamente situadas. Conclui-se afirmando que quando se analisam documentos dos Poderes Públicos municipais, especialmente os relativos ao saneamento básico, constata-se que o disposto na legislação não tem se refletido nas ações dos poderes executivos municipais de Paraty e de Angra dos Reis. Ainda que haja a necessidade de uma melhoria significativa no sistema de abastecimento de água e na implantação de sistema de esgotamento sanitário, pouco ou nada mudou entre os anos de intervalo entre as publicações das normas analisadas e a execução das políticas urbanas e ambientais. Quais seriam, portanto, os meios e os atores que poderiam contribuir para a redução da distância que separa, na esfera do Poder Público, as práticas de construção de arcabouço institucional-legal e de implementação do mesmo?

---

<sup>1</sup> As informações utilizadas neste trabalho são resultado do projeto de pesquisa "Inventário e Diagnóstico da situação das Bacias Hidrográficas dos Municípios de Paraty e Angra dos Reis" financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro e realizado entre agosto de 2006 e novembro de 2007.

## 1. Introdução

A previsão de integração das políticas de gestão das águas e das políticas urbanas nos municípios brasileiros está formalmente presente nos diversos diplomas legais que disciplinam as mesmas. A Lei nº 9.433/97 prevê, em seu artigo 31, que os poderes executivos municipais deverão promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas nacionais e estaduais de recursos hídricos (POMPEU, 2006). O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) garante o direito a cidades sustentáveis, além de instituir diretrizes para a política urbana no sentido de promover a compatibilidade entre o crescimento urbano e a proteção do meio ambiente e a necessidade da adequada infra-estrutura urbana. Posteriormente, a Lei do Saneamento Básico (nº 11.445/07) viria a reforçar a necessidade dessa integração, trazendo, entre os princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos, determinando que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os das bacias hidrográficas e, ainda, instituindo a bacia hidrográfica como unidade de referência para as ações federais relativas ao saneamento. Entretanto, a integração entre as políticas territoriais municipais e as políticas de gestão das águas encontra diversos obstáculos, entre eles o fato de que a política urbana guarda estreita relação com o recorte político-administrativo municipal e as políticas de gestão das águas terem de adotar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. A partir desta diferença crucial, se observa, então, a necessidade da articulação institucional-legal, mas, ao mesmo tempo, a vital importância da assimilação dos diferentes âmbitos de competência legislativa e administrativa (MACHADO, 2004a).

Nesse sentido, trata-se de compreender, através de um estudo de natureza empírico-descritiva, de que forma o Poder Público municipal enfrenta a necessidade de integrar as políticas de planejamento urbano e saneamento básico, de interesse e competência locais, com as políticas de gestão de águas que, embora sejam obviamente de interesse local, estão organizadas segundo unidades territoriais que não correspondem, como já havíamos acentuado anteriormente, à divisão político-administrativa dos municípios. Queremos contribuir para uma reflexão sobre a ação pública e as políticas públicas brasileira de meio ambiente a partir de um enfoque que privilegia a análise concreta da realidade das práticas políticas e administrativas cotidianas geograficamente situadas. Este conhecimento é indispensável para aqueles que pretendem refletir e atuar com responsabilidade na política. Como Shore e Wright (1997) argumentam, política tornou-se um princípio central, e cada vez mais importante, na organização das sociedades contemporâneas, fazendo par com outros conceitos mobilizadores tais como “comunidade”, “sociedade” e “nação”.

O recorte territorial escolhido corresponde à Região Hidrográfica da Baía da Ilha Grande (RH-1, segundo divisão determinada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos) que abrange os municípios de Paraty e Angra dos Reis no Estado do Rio de Janeiro. Ambos os municípios apresentam grandes percentuais de cobertura florestal (70,37% e 76,44%) e extensas áreas

ocupadas por unidades de conservação, o que representa significativa restrição à expansão urbana e às formas de ocupação do solo. Além disso, suas economias encontram-se essencialmente relacionadas à exploração da atividade turística ligada às “belezas naturais” e, portanto, dependente da adequada utilização dos recursos naturais (RIO DE JANEIRO, 1997).

A fim de alcançarmos os nossos objetivos, analisaremos o arcabouço institucional-legal de ambos os municípios, principalmente os Planos Diretores e legislação correlata, para identificar e caracterizar a natureza de seus dispositivos, se estes vêm sendo cumpridos e se podem ser considerados eficazes do ponto de vista da gestão das águas e do planejamento urbano, em especial na implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A pesquisa de levantamento e a análise do arcabouço institucional-legal consistiu na consulta ao Boletim Oficial do Município de Angra dos Reis e ao Jornal de Paraty, na leitura da coleção de normas jurídicas impressas e em meio digital das Secretarias Municipais e das Câmaras de Vereadores, visitas a órgãos dos poderes públicos estadual e municipal e conversas informais com funcionários de alguns órgãos públicos dessas esferas de poder.

## **2. As políticas de recursos hídricos, urbana e de saneamento básico**

A Lei nº 9.433/97, ao estabelecer os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, definiu que os usos desses recursos dependem de outorga pelo Poder Público, entre eles a “derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público” e o “lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final” (BRASIL, 1997, art. 12). Posteriormente, os setores usuários de recursos hídricos, para fins de outorga, foram estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, abrangendo o setor de abastecimento urbano, incluída a diluição de efluentes urbanos (BRASIL, 2000).

O denominado setor de abastecimento público tem sido objeto de outras normas legais que fazem referência à expansão urbana, à necessidade crescente de implantação e de ampliação da infra-estrutura e dos serviços urbanos e aos recursos hídricos, tendo em vista a relação intrínseca entre a gestão desses recursos e a do setor em questão. Entre essas normas, estão aquelas referentes à política urbana, incluindo o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Mas, antes de prosseguirmos, convém lembrar que, segundo a Constituição Federal de 1988, os municípios não têm competência para legislar sobre águas e não têm domínio sobre elas, tendo lhes sido atribuída, porém, competência para legislar sobre usos e ocupação do solo e para organizar e prestar serviços de interesse local, assim considerados os de saneamento básico.

O Estatuto da Cidade tem como objetivo regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à Política Urbana brasileira. Sendo assim, o Estatuto determina diretrizes, estabelece objetivos e competências e, ainda, enumera instrumentos a serem utilizados para que se atinjam os objetivos da política urbana. Assim como a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Estatuto

da Cidade pretende assegurar direitos para as presentes e futuras gerações e exige a gestão democrática por meio da participação da sociedade civil. Embora não faça menção explícita aos recursos hídricos, esse diploma legal traz dispositivos que expressam a preocupação com o meio ambiente e a sua degradação e inclui no conceito de direito a cidades sustentáveis o direito ao saneamento ambiental, à infra-estrutura-urbana e aos serviços públicos. O planejamento é proposto como ferramenta para “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2001, art. 2º, IV).

Para o planejamento urbano no âmbito municipal estão previstos, pelo Estatuto da Cidade, diversos instrumentos, entre eles, o plano diretor. As preocupações com a gestão democrática e a infra-estrutura urbana aparecem, mais uma vez, nos dispositivos dedicados a esse instrumento.

Posterior ao Estatuto da Cidade, a Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal relativa ao mesmo. O abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais, compõem, segundo a lei, o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais considerado saneamento básico. O setor de abastecimento público, assim caracterizado pela legislação relacionada à gestão dos recursos hídricos, compreenderia, portanto, os serviços de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário (para a diluição de efluentes).

A necessária interface entre as normas e políticas dos recursos hídricos e do saneamento básico aparece claramente na Lei nº 9.433/97, que prevê que a implementação das políticas de recursos hídricos deve ser feita de forma integrada às políticas locais de saneamento básico. A Lei nº 11.445/07 reforça essa determinação ao definir que a “integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos” (BRASIL, 2007a, art. 2º, XII) é um dos princípios fundamentais segundo os quais devem ser prestados os serviços de saneamento. A mesma lei, entretanto, esclarece que os recursos hídricos não fazem parte dos serviços de saneamento básico e a sua utilização depende de outorga, na forma prevista pela Lei nº 9.433/97.

Ainda que os recursos hídricos não integrem os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a qualidade da prestação desses serviços se reflete diretamente na quantidade e na qualidade dos mesmos, razão pela qual a gestão dos serviços não pode se dar de forma totalmente independente da gestão dos recursos. A necessidade de interlocução se confirma na previsão legal de que os planos de saneamento básico devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que se inserem seus titulares. Além disso, a articulação dos titulares dos serviços com os Comitês de Bacia Hidrográfica se faz imprescindível uma vez que o planejamento das ações do saneamento básico deve adotar como unidade de referência a bacia hidrográfica.

O controle social aparece na Lei do Saneamento Básico como um conjunto de mecanismos que respeita princípios ou diretrizes, de certa forma semelhantes a outros encontrados no Estatuto

da Cidade e/ou na Lei das Águas, são eles: a participação social, a garantia de informações, isto é, a publicidade das mesmas, a proteção ambiental e a promoção da saúde.

A seguir, analisaremos os Planos Diretores do município de Angra dos Reis que foram instituídos através das Leis nº 162/LO, de 12 de dezembro de 1991, e nº 1.754, de 21 de dezembro de 2006 (doravante referida como Plano Diretor de 2007, em virtude da data de sua publicação). Embora a Lei nº 1.754 tenha sido publicada em 11 de janeiro de 2007, no Boletim Oficial do município, muitos dispositivos do Plano Diretor do ano de 1991 e de normas correlatas continuam em vigor, uma vez que as leis municipais que regulamentarão instrumentos previstos pelo atual Plano Diretor carecem de aprovação. Entretanto, no que se refere a esses instrumentos, analisamos os textos dos projetos de lei ainda não aprovados com o intuito de compreender como o legislador municipal percebe a necessidade de interação entre as políticas urbanas e de saneamento básico e a proteção dos recursos hídricos.

### **3. Planos Diretores de Angra dos Reis**

O Plano Diretor do ano de 1991 (anterior à Lei das Águas, ao Estatuto da Cidade e à Lei do Saneamento Básico) estabeleceu entre as suas diretrizes o desenvolvimento urbano compatível com a proteção do meio ambiente, a garantia do livre acesso às praias e aos corpos hídricos e, ainda, o adensamento da chamada Zona de Desenvolvimento Urbano, que, certamente, gerará demanda de aumento da infra-estrutura e de melhoria na prestação dos serviços de saneamento básico.

A preocupação com a preservação dos recursos hídricos aparece em dispositivos que vedam a ocupação das faixas marginais de rios e nascentes e criam, nessas áreas, Zonas de Preservação Permanente e, em faixas um pouco mais restritas, áreas não edificantes. Além disso, há previsão da realização do levantamento dos recursos hídricos do município, a ser feito pelo próprio poder executivo municipal, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor do Plano Diretor. Com base nesse estudo, os dispositivos que regulamentavam o uso do solo no município poderiam ser revistos.

Quanto ao saneamento básico, no tocante ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, o Plano Diretor de 1991 determinava que a política municipal de saneamento deveria buscar a solução para as deficiências dos serviços, melhorando a infra-estrutura e os próprios serviços e atuando de forma integrada com as ações de recuperação e preservação do meio ambiente (ANGRA DOS REIS, 1991, art.22). O Plano Diretor de 1991 dedicou seções exclusivas ao Programa de Abastecimento de Água e ao Programa de Esgotamento Sanitário, além seções específicas para outros programas que faziam parte da política municipal de saneamento.

Na seção dedicada ao Programa de Abastecimento de Água são dispostas as diretrizes do mesmo, que incluem a municipalização dos serviços, a garantia da potabilidade e da qualidade da água fornecida e a instalação e manutenção de tratamento da água (ANGRA DOS REIS, 1991, art. 25). No artigo seguinte, as medidas que se pretendia adotar para alcançar os objetivos

propostos pareciam promissoras, principalmente, quando as analisamos à luz da atual legislação acerca da gestão dos recursos hídricos. O Plano Diretor determinava que fossem tomadas as seguintes medidas: “cadastro do sistema de abastecimento d’água permanentemente atualizado; realização de estudos hidrológicos e hidrotécnicos e dos mananciais, visando a elaboração de um plano de abastecimento de água do Município; implantação de equipamentos de medida de vazão e consumo, coletivos ou individuais; monitoramento da qualidade de cada sistema de abastecimento d’água, assegurando a potabilidade da água e dando conhecimento público do monitoramento; integração das ações e dados dos sistemas de abastecimento das diversas localidades com as respectivas Unidades de Saúde; implantação e manutenção adequadas do processo de tratamento de água em todos os sistemas de distribuição de água do Município; implantação e operação do laboratório de bacteriologia e análise hídrica; proteção dos mananciais de água proibindo a ocupação acima das cotas dos mesmos” (ANGRA DOS REIS, 1991, art. 26).

Com relação ao sistema de esgotamento sanitário, o Plano Diretor de 1991 previa a implantação gradual de um sistema de coleta e tratamento nas áreas urbanas, o que deixa clara a inexistência do mesmo à época de sua publicação. Além disso, havia previsão para a exigência da implantação, por parte do empreendedor, de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos projetos de loteamentos e parcelamentos. O Plano Diretor exigia, também, que estivessem garantidas as condições sanitárias (saneamento básico) para que se instalasse qualquer atividade na Zona de Desenvolvimento Urbano (principal área já urbanizada do município).

No ano de 1993, a Lei nº 284/LO instituiu o “Código de Proteção ao Meio Ambiente e da Melhoria da Qualidade de Vida no Município de Angra dos Reis” previsto pelo Plano Diretor como instrumento normativo que o complementa. Essa lei prevê a necessidade de um planejamento ambiental no município que considerasse a articulação de aspectos dos planos relacionados ao saneamento básico, ao gerenciamento costeiro e ao aproveitamento dos recursos hídricos, além da articulação entre os sistemas de gestão dos diferentes entes da federação e órgãos da administração pública. Entre os objetivos do planejamento ambiental estavam, também, a instituição de programas para incentivar proprietários rurais a praticar técnicas que favorecessem a conservação do solo e da água, a aplicação de conhecimento geológico para elaborar soluções para o esgotamento sanitário e o incentivo à formação de consórcios municipais para a solução de problemas ambientais, principalmente, no caso daqueles ligados à preservação dos recursos hídricos (ANGRA DOS REIS, 1993).

A revisão do Plano Diretor de 1991 foi realizada apenas no ano de 2007, através da publicação da Lei nº 1.754 de 2006. O Estatuto da Cidade já havia determinado que os Planos Diretores (mais exatamente as leis que os instituem) fossem revistos, pelo menos, a cada dez anos.

O novo Plano Diretor de Angra dos Reis trouxe uma quantidade significativamente menor de dispositivos do que o Plano anterior. Desta vez, o legislador procurou introduzir as diretrizes do

planejamento municipal, deixando para a regulamentação posterior, através de leis específicas, os diversos instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades e pelo próprio Plano Diretor.

Sendo assim, o Plano Diretor de 2007 (já posterior à Lei nº 9.433/97 e ao Estatuto da Cidade e “contemporâneo” à Lei do Saneamento Básico) trouxe poucas disposições relacionadas à gestão dos recursos hídricos e ao saneamento básico. Ao estabelecer as diretrizes para a Política Urbana, determinou que a melhor qualidade do meio ambiente deve ser um objetivo da racionalização do uso e ocupação do território, bem como a distribuição de infra-estrutura de saneamento e a gestão democrática do município (ANGRA DOS REIS, 2006, art. 6º).

Além do previsto para a Política Urbana, o novo Plano Diretor enumerou diretrizes importantes para a conservação e recuperação dos recursos hídricos e para as ações relativas ao saneamento básico nos artigos a respeito do Turismo e da Política Ambiental e Cultural. São elas: implantar infra-estrutura nas áreas costeiras, impedir a apropriação privada de praias, rios e cachoeiras, garantir a sustentabilidade do uso e ocupação do território, estabelecer normas para controlar descargas e emissões de poluentes hídricos, realizar o controle dos desmatamentos das áreas de manancial, promover a desocupação das encostas e das margens dos rios, implantar o Plano de Gerenciamento Costeiro, implementar o Sistema Municipal de Meio Ambiente, e, principalmente, estabelecer o planejamento ambiental utilizando como unidade de referência as bacias ou regiões hidrográficas e implementar o gerenciamento dos recursos hídricos (ANGRA DOS REIS, 2006, art. 7º e 9º).

Tendo em vista que muitos dos instrumentos integrantes do Plano Diretor são normas cujos projetos de lei dependem ainda de aprovação e publicação, analisamos alguns desses projetos de lei<sup>2</sup> com o objetivo de avaliar como o Poder Público tem tratado a relação entre os recursos hídricos, a política urbana e o saneamento básico.

Um dos instrumentos de planejamento previsto pelo Plano Diretor de 2007, assim como o fazia o Plano de 2002, é o Código Ambiental. O Projeto de Lei que dispõe sobre o “Novo Código Ambiental”, de autoria do Prefeito Municipal de Angra dos Reis (do ano de 2005), traz um Título exclusivamente dedicado a “Gestão dos Recursos Hídricos”. Dividido em diversos capítulos, esse trecho do Projeto de Lei contém disposições muito semelhantes àquelas encontradas nas leis federal nº 9.433/97 e estadual nº 3.239/99.

Embora a Constituição Federal de 1988, ao atribuir aos Estados, além da União Federal, o domínio das águas a eles circunscritas, tenha aberto a possibilidade daqueles legislarem e criarem Políticas Estaduais de Recursos Hídricos e Sistemas de Gerenciamento correspondentes, não se pode dizer o que o mesmo ocorra com os municípios. Os municípios não possuem domínio de águas nem competência para legislar sobre as mesmas no que se refere aos instrumentos criados pela Política Nacional (GRANZIERA, 2003). Cabe a eles apenas estabelecer formas de integração entre as políticas de recursos hídricos e as políticas locais de saneamento básico, de

---

<sup>2</sup> Os documentos referentes a esses projetos de lei foram fornecidos por um funcionário da Secretaria de Meio Ambiente, do setor do Planejamento Territorial, não constando nem o número do Projeto e nem a atual tramitação. Segundo o referido funcionário isto se deve ao fato de se encontrarem pendentes de aprovação e publicação.

uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente, como determinado na Lei nº 9.433/97. Entretanto, parece haver a compreensão equivocada de que o município funcionaria como mais uma “escala” na administração dos recursos hídricos. Ainda que o município tenha a atribuição de legislar sobre questões de interesse local, não existe previsão constitucional para o domínio municipal de águas, “instituto” que parece embasar toda a concepção do Título dedicado à gestão dos recursos hídricos no município. Haveria, inclusive, a previsão da criação de novos sistemas de outorga do direito de uso e de cobrança pelo uso para o município.

Quanto aos projetos de lei referentes ao Código de Posturas, à Lei de Parcelamento do Solo e à Lei de Uso e Ocupação do Solo, suas disposições se referem especialmente ao saneamento básico e às áreas não edificantes. O projeto de lei que dispõe sobre o Código de Posturas determina que o controle da poluição das águas deverá ser feito pela Prefeitura, com a coleta de amostras, a realização de estudos sobre a poluição e a detecção de ligações clandestinas de esgoto, além das providências relativas aos despejos industriais. Acrescenta, ainda, que a Prefeitura divulgará periodicamente laudos sobre a qualidade da água no município. O projeto de lei relativo ao parcelamento do solo estabelece o impedimento de parcelamento do solo em faixas marginais aos rios e exige a construção, por parte do loteador, de sistemas de abastecimento público e de esgotamento sanitário nos casos de loteamento. Enquanto no projeto de lei que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo estão previstas as áreas não edificantes nas faixas marginais dos rios ou cursos d’água e em áreas onde não haja infra-estrutura urbana básica.

Ainda que não faça parte do conjunto de instrumentos que regulam o Plano Diretor, tendo em vista a sua importância para o setor de saneamento básico no município, destacamos os pontos principais da Lei que criou o Serviço Autônomo de Captação de Água e Tratamento de Esgoto -SAAE no município de Angra dos Reis. A Lei nº 1.204, de 2 de janeiro de 2002, criou o SAAE com o objetivo de que esse fosse responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o território do Município. De fato, não é isso que vem ocorrendo, como abordaremos na conclusão.

Além disso, ao SAAE foi atribuída como principal finalidade a prestação dos serviços, observadas a quantidade e a qualidade da água distribuída à população, e a promoção da melhoria das condições sanitárias. O SAAE de Angra dos Reis deve “operar, manter, conservar e explorar diretamente os serviços de captação, distribuição e tratamento de água potável, e de esgotamento sanitário” (ANGRA DOS REIS, 2002, art. 4º). Além disso, atua como órgão coordenador e fiscalizador nos casos em que houver convênios entre o município e órgãos de outros entes da federação para a realização de estudos, projetos ou obras que envolvam as suas atividades. Finalmente, entre outras atribuições estabelecidas por lei, o SAAE deve ter especial cuidado com os cursos d’água e poluição dos mesmos.



#### 4. Planos Diretores de Paraty

Analisaremos nesta seção os Planos Diretores do município de Paraty, a princípio, instituídos pela Lei nº 1.352, de 30 de dezembro de 2002, e pela Lei Complementar nº 34, de 9 de janeiro de 2007. Algumas controvérsias se estabeleceram acerca de ambas as leis. A vigência da primeira lei, do ano de 2002, foi contestada pelo fato de não terem sido publicados os mapas relativos ao zoneamento no prazo estabelecido pelo próprio legislador municipal. De fato, não houve a publicação dos mapas, tendo sido prejudicada a possibilidade de aplicação do Plano Diretor. No caso da segunda lei, do ano de 2007, houve instauração de inquérito por parte do Ministério Público a fim de apurar supostas irregularidades no processo de elaboração do Plano Diretor, que não teria sido suficientemente debatido pela população, através da realização de audiências públicas, segundo matéria veiculada pelo Jornal “Bom Dia Rio” da TV Globo<sup>3</sup>, no dia 26 de outubro de 2006 (GLOBO.COM, 2006).

Apesar das supostas irregularidades, o Plano Diretor de 2007 foi aprovado pelo Poder Legislativo municipal e sancionado pelo Prefeito. Sendo assim, foi publicado no mês de março do ano de 2007, já com os mapas que o integram. Em seu último artigo, a Lei Complementar nº 34 determina a revogação da Lei nº 1.352/2002, esclarecendo a posição do legislador acerca da vigência do Plano Diretor anterior.

Através da análise das duas normas, verificamos que existem poucas diferenças entre as duas, sendo o texto da segunda composto quase que integralmente do texto da primeira. Entretanto, no Plano Diretor de 2007 observa-se que, embora tenha havido acréscimos em diversos artigos e capítulos, houve a supressão dos dispositivos especialmente relacionados às exigências para o parcelamento, loteamento, desmembramento, condomínios horizontais e vias de circulação, que deverão ser contemplados em legislação específica.

Sendo assim, no caso dos Planos Diretores de Paraty (ambos instituídos após promulgação da Lei das Águas e do Estatuto da Cidade, sendo o segundo “contemporâneo” à Lei do Saneamento Básico) abordaremos os aspectos relativos aos recursos hídricos e ao saneamento básico através da observação dos dispositivos do Plano Diretor de 2007, apontando, quando houver, as diferenças para o Plano Diretor de 2002.

Embora não haja referência explícita aos “recursos hídricos” no Plano Diretor de 2007, muitos dispositivos visam à proteção do meio natural e das águas, mais especificamente. Há a previsão de acesso livre a rios e cachoeiras desde que respeitadas as leis de proteção ambiental; de implantação de programa de micro-bacias hidrográficas, no caso da Política Agrária e Agrícola, com o objetivo de garantir o manejo integrado dos recursos naturais (acréscimo feito à lei de 2002); de promoção da restauração de áreas degradadas em especial as nascentes e cabeceiras dos rios e matas ciliares, entre outras; de realização de estudo do comportamento das marés e do regime das águas com o fim de auxiliar na conservação dos rios e das águas da cidade; de

---

<sup>3</sup> <http://rjtv.globo.com/RJTV/0,19125,VRV0-3119-248881-20061024-362,00.html>

elaboração de um Plano de Gestão do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais que deverá viabilizar a realização de um estudo costeiro global definidor de procedimentos para a conservação dos corpos d'água, além da definição de ações para o monitoramento ambiental dos rios principais e para o reflorestamento de áreas desmatadas, priorizando as nascentes, encostas e matas ciliares (PARATY, 2007). Existe, ainda, uma seção exclusivamente dedicada à proteção e valorização dos recursos costeiros que enumera os princípios para a proteção dos espaços de borda d'água, incluindo a responsabilidade da municipalidade pela recuperação de margens deterioradas e das águas contaminadas de córregos, rios, canais e lagos. Nessa mesma seção, a água é mencionada como parte da paisagem urbana, devendo ser estimulados seus múltiplos usos, nesse caso, o transporte fluvial (existem menções ao incentivo, por parte do poder público, ao uso do transporte hidroviário e marítimo), para o entretenimento e a cultura.

Como observado na legislação do município de Angra dos Reis, o Plano Diretor de 2007 estabelece como áreas não edificantes as faixas marginais dos cursos d'água. É prevista a criação de áreas de preservação permanente nessas faixas, sendo certo que o Plano Diretor de 2007 as ampliou em largura quando comparadas àquelas previstas pelo Plano Diretor de 2002.

Com relação ao saneamento básico, matéria própria da competência legislativa municipal, diversos dispositivos estão presentes nos Planos Diretores de 2002 e de 2007. A Política de Saneamento municipal deve, segundo as duas leis, “contribuir para a melhoria das condições sanitárias do Município com prioridade para as áreas urbanas, mediante a implantação e operação de infra-estrutura de serviços públicos destinados a solucionar de forma integrada, os problemas de macro e microdrenagem, de esgotamento sanitário, de coleta e destinação de resíduos sólidos e de proliferação de vetores (...)” (PARATY, 2002, art. 46 e PARATY, 2007, art. 67). Há ainda a determinação segundo a qual a Política de Saneamento deve complementar a Política de Meio Ambiente. De forma diferente do Plano Diretor de 2002, a lei de 2007 estabelece que deverão ser criados Planos Setoriais para cada tipo de “ação” envolvida no saneamento (o abastecimento de água foi incluído como ação da Política de Saneamento apenas no Plano Diretor de 2007).

O Plano Diretor de 2002 não fazia menção ao abastecimento de água no artigo relacionado à possibilidade de transferir a outrem (ente público ou privado) as ações para a melhoria desse serviço e para a implantação do sistema de esgotamento sanitário. No Plano Diretor de 2007, o abastecimento de água foi incluído entre os serviços passíveis de serem transferidos e objeto de fiscalização a ser realizada por um sistema instituído pelo Poder executivo. Essa fiscalização deve abranger, conjuntamente, aspectos do saneamento básico e da proteção ambiental.

Na seção que trata exclusivamente do abastecimento da água, foram introduzidos novos dispositivos no Plano Diretor de 2007, além dos originalmente previstos pela lei de 2002. A melhoria a ser realizada na prestação do serviço (aumento da capacidade da rede de distribuição, ampliação das adutoras e reforma da Estação de Tratamento), a necessidade de atender a todos

os núcleos urbanos e a exigência de apresentação de projeto técnico de sistema de abastecimento, captação e distribuição para o parcelamento do solo e condomínios, onde não haja atendimento pelo sistema, aparecem nos dois textos. Entretanto, a previsão de criação de um órgão regulador com a participação dos usuários, no caso do serviço passar a ser prestado por uma concessionária, e da fiscalização na implantação do Plano microdrenagem foram incluídos apenas na legislação de 2007. Aliás, existem, nessa seção, dispositivos que podem ser considerados, de certa forma, “redundantes”, como a exigência de que a água a ser distribuída, no caso dos parcelamentos e condomínios, esteja dentro dos padrões legais, e a necessidade de licença dos órgãos competentes para a captação da água.

Quanto ao “Programa de Esgotamento Sanitário”, o Plano Diretor de 2007 (bem como o Plano Diretor de 2002) tem como objetivo a implantação do sistema de coleta e tratamento, principalmente nas áreas urbanas a serem ocupadas ou parceladas (PARATY, 2007). O fato do *caput* e o parágrafo primeiro do artigo que estabelece esse objetivo e as prioridades na sua execução (embora numerados de forma diferente) receberem exatamente a mesma redação nas duas versões do Plano Diretor já nos indica que pouco ou nenhum progresso significativo ocorreu, durante o intervalo entre as publicações de ambas, no tocante ao sistema de esgotamento sanitário. Houve, porém, no Plano Diretor de 2007, o acréscimo da determinação de que o SAAE (Superintendência Autônoma de Água e Esgotos) seja o órgão regulador das políticas dos serviços a ele relacionados.

Relacionado intrinsecamente com a gestão eficiente dos recursos hídricos está o exigido por ambos os Planos como parte integrante dos projetos de Estação de Tratamento de Esgotos, a serem apresentados por empreendedores de loteamentos, condomínios, clubes e outros, a indicação do corpo receptor das águas servidas (PARATY, 2002 e PARATY, 2007).

Pelos mesmos motivos já explicitados no caso do município de Angra dos Reis, fizemos uma breve análise da lei que institui a SAAE, nesse caso, Superintendência Autônoma de Água e Esgotos, em Paraty. Embora a Lei nº 1.471/05, instituidora do SAAE, tenha sido criada há quase dois anos e haja informação no sítio da *Internet* da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro<sup>4</sup> de que o município tem os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela mesma (RIO DE JANEIRO, 2007), de fato, a SAAE de Paraty ainda não foi implantada. A SAAE foi criada como objetivo de “regular e fiscalizar os serviços concedidos e prestar, direta ou indiretamente, os serviços públicos de água e esgotos sanitários” (PARATY, 2005, art. 11). Portanto, não há a exigência de que a SAAE preste os serviços de forma direta.

## 5. Conclusões

---

<sup>4</sup> [http://www.saude.rj.gov.br/agua\\_alimentos/vqa.shtml](http://www.saude.rj.gov.br/agua_alimentos/vqa.shtml)

Vimos, ao longo desse trabalho, de natureza empírico-descritiva, que nas últimas décadas, os Planos Diretores dos municípios de Angra dos Reis e de Paraty foram revisados, assim como ocorreram modificações nas normas municipais referentes aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Percebem-se diferenças significativas, principalmente no caso de Angra dos Reis, em que o Plano Diretor teve o seu número de dispositivos severamente reduzido, deixando para um momento posterior a regulamentação dos mesmos e, em alguns casos, permitindo que o Plano Diretor tenha instrumentos regulamentados por legislação anterior a ele (é o caso, por exemplo, da lei que institui um código ambiental municipal e da lei de parcelamento do solo). A preocupação com a integração entre as políticas ambientais e de gestão de águas aparece de forma explícita em dispositivo que estabelece que o planejamento ambiental deve utilizar como “unidade de referência as bacias ou regiões hidrográficas e implementar o gerenciamento dos recursos hídricos”. Com relação ao município de Paraty, o “novo” Plano Diretor é praticamente uma reprodução do anterior, sendo que este já contava com dispositivos relativos à proteção das águas e aos serviços de abastecimento de água e ao esgotamento sanitário.

Através da análise dos dispositivos legais dos dois Municípios observa-se a existência, por parte do legislador municipal, de preocupação com a gestão ambiental em seu âmbito de competência e com a integração da política urbana com a mesma e, de certa forma, com a gestão das águas. Mas, quando se analisam os documentos dos Poderes Públicos, especialmente os relativos ao saneamento básico, constata-se que o disposto na legislação não tem se refletido nas ações dos poderes executivos municipais de Paraty e Angra dos Reis. Não resta dúvida que existe a necessidade de uma melhoria significativa no sistema de abastecimento de água e da implantação de sistema de esgotamento sanitário, posto que pouco ou nada mudou entre os anos de intervalo entre as publicações das normas analisadas e a execução das políticas urbanas e ambientais.

Passados, então, mais de dez anos da promulgação da Lei nº 9.433/97, observa-se que muitos obstáculos têm surgido na implantação dos instrumentos das políticas nacional e estadual de recursos hídricos e na articulação das mesmas com as políticas municipais (MACHADO e KLEIN, 2003; MACHADO, 2004b). Embora a necessidade dessa interlocução possa parecer por demais óbvia, num estado federativo de dimensões continentais como o Brasil, a dificuldade de estabelecer políticas de Estado – portanto, perenes e de longa duração – em oposição às políticas de governos – sujeitas aos interesses imediatos dos atores do jogo político-partidário – faz com que a profusão de dispositivos legais e a repartição de competências assumam papéis inversos aos que deveriam desempenhar. Dessa forma, instrumentos criados para tornar possível a consecução dos objetivos das políticas municipais, estaduais e federais são, com freqüência, utilizados equivocadamente ou inutilizados em razão da falta de interlocução entre os entes da Federação. Cabe, então, se perguntar quais seriam os meios e os atores que poderiam contribuir para a redução da distância que separa, na esfera do Poder Público, as práticas de construção de arcabouço institucional-legal e de implementação do mesmo.

Esperando ter fornecido subsídios para uma reflexão sobre a ação pública e as políticas públicas brasileiras no Brasil, concluímos este trabalho chamando a atenção para o fato de que a inteligibilidade do fenômeno aqui observado necessita de uma teoria que substitua a busca das relações causais unívocas e apreenda a sociedade como um tecido de relações e de interdependências, ao invés de dependência. O desenvolvimento de uma tal teoria, ancorada em dados de realidade geograficamente situada, deveria: i) considerar as interações entre sociedade e Estado em sua dimensão horizontal (um e outro são sócios) ao invés de vertical (um domina o outro ou vice-versa) e enfatizar a interpenetração crescente entre as esferas públicas e privadas (MACHADO, MIRANDA E PINHEIRO, 2004); ii) conceber as políticas públicas como o resultado de inter-relações e interdependências entre várias instituições, grupos e indivíduos que configuram uma rede de influência mútua e onde as hierarquias reais não são sempre as que formalmente estão estabelecidas (MACHADO, 2006). Dada sua singularidade, e em função do processo de formação histórico, político, cultural e econômico do mosaico de espaços geográficos brasileiros, como a Região Hidrográfica da Baía da Ilha Grande do Estado do Rio de Janeiro, a política de integração das políticas de gestão das águas e das políticas urbanas nesses espaços assume a configuração de uma rede distinta de atores que o pesquisador terá que reconstruir. E, uma rede nada mais é do que um conjunto de relações de um tipo específico (por exemplo, de colaboração, de apoio, de controle ou de influência) entre um conjunto de atores, sendo sua análise uma metodologia descritiva da estrutura de relação entre um conjunto de atores.

## **6. Referências bibliográficas**

ANGRA DOS REIS. *Lei nº 162/L.O., de 12 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Angra dos Reis.

ANGRA DOS REIS. *Lei nº 284/L.O., de 08 de junho de 1993*. Código de Proteção ao Meio Ambiente e da Melhoria da Qualidade de Vida no Município de Angra dos Reis.

ANGRA DOS REIS. *Lei nº 1.204, de 02 de janeiro de 2002*. Cria o Serviço Autônomo de Captação de Água e Tratamento de Esgoto.

ANGRA DOS REIS. *Lei nº 1.754, de 21 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Angra dos Reis.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX, do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS. CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. *Resolução CNRH nº 5, de 10 de abril de 2000*. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro 2007(a)*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS *HidroWeb: sistemas de informações hidrológicas*. Disponível em: <<http://hidroweb.ana.gov.br/HidroWeb>>. Acesso em: 20 de maio de 2007. (2007b)

FRANCISCO, C. N. *Subsídios à gestão sustentável dos recursos hídricos no âmbito municipal – O caso de Angra dos Reis, RJ*. 178 f. Tese (Doutorado em Geociências)- Programa de Pós Graduação em Geoquímica Ambiental, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

GLOBO.COM. RJ TV. BOM DIA RIO. *Plano Diretor Polêmico*. Disponível em: <<http://rjtv.globo.com/RJTV/0,19125,VRV0-3119-248881-20061024-362,00.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2007.

GRANZIERA, M.L.M. *Direito de Águas*. São Paulo: Atlas Editora S.A., 2003.

MACHADO, C. J. S. O Mundo da Administração Pública das Águas do Estado do Rio de Janeiro segundo o Olhar de um Antropólogo, *Horizontes Antropológicos*, v. 12, n. 25, pp. 171-190, 2006.

MACHADO, C. J. S. (Org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004a.

MACHADO, C. J. S. *Meandros do Meio Ambiente. Vol II - os recursos hídricos na economia e no cenário internacional*. Rio de Janeiro: E-papers, 2004b.

MACHADO, C. J. S. ; MIRANDA, N. ; PINHEIRO, A. A. S. A Nova Aliança entre Estado e Sociedade na Administração da Coisa Pública: Descentralização e Participação na Política Nacional de Recursos Hídricos. In: Carlos José Saldanha Machado. (Org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, p. 3-38, 2004.

MACHADO, C. J. S. ; KLEIN, H. E. Água, Doença, Saúde e Arcabouço Institucional-Legal: por uma Gestão Integrada das Águas do Estado do Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro*, v. 11, p.13-38, 2003.

PARATY. *Lei nº 1.352, de 30 de dezembro de 2002*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paraty.

PARATY. *Lei nº 1.471, de 02 de setembro de 2005*. Dispõe sobre o regime da prestação dos serviços de saneamento e cria a SAAE – Superintendência Autônoma de Água e Esgotos.

PARATY. *Lei Complementar nº 34, de 9 de janeiro de 2007*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paraty.

POMPEU, C. T. *Direito de Águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS ESTATÍSTICOS DO RIO DE JANEIRO. *Anuário Estatístico do Rio de Janeiro*. CIDE. Rio de Janeiro, RJ, 2002.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE E DEFESA CIVIL. Disponível em: <[http://www.saude.rj.gov.br/agua\\_alimentos/vqa.shtml](http://www.saude.rj.gov.br/agua_alimentos/vqa.shtml) >. Acesso em: 20 de maio de 2007.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. Programa de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Contribuinte à Baía da Ilha Grande. Rio de Janeiro, DAI - Development Alternatives Inc., Programa Nac. do Meio Ambiente, 1997.

SHORE, C. e WRIGHT, S. *Anthropology of public policy: Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge, 1997