

Avaliação da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí

Giuliano Marcon

Núcleo de Informações em Saúde Ambiental – NISAM - USP

giulianomarcon@hotmail.com

Arlindo Philippi Jr

Departamento de Saúde Ambiental - Faculdade de Saúde Pública - USP

aphij@usp.br

Recebido: 19/05/06 - revisado: 18/01/07 - aceito: 15/05/07

RESUMO

O gerenciamento de recursos hídricos no Estado de São Paulo apresenta-se compartilhado entre sociedade civil, usuários e Poder Público, numa estrutura descentralizada de órgãos e entidades, onde se buscam soluções para conflitos e problemas relacionados ao uso dos recursos hídricos. Um dos exemplos bem-sucedidos de busca de entendimentos e de soluções para problemas relativos aos recursos hídricos pode ser encontrado nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, por meio de seu comitê de bacias e de toda a dinâmica decorrente, na forma de soluções institucionais e ações diretas de recuperação dos corpos d'água desta Região. Assim sendo, objetiva-se avaliar a aplicação da Política Estadual Estadual de Recursos Hídricos, nesta Região, tendo como direcionadores opiniões sintetizadas de indivíduos representantes de atores participantes do gerenciamento de recursos hídricos, em 2003, e, como referencial para discussão, documentos conceituais sobre o gerenciamento de recursos hídricos, normas vigentes e documentos de operação deste gerenciamento nestas Bacias. Os assuntos abordados na discussão estão agrupados em: i) integração, participação e descentralização; ii) implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e da agência de bacias; iii) necessidade de colocar em prática e evoluir a Lei Estadual 7.663, de 30 de dezembro de 1991; iv) estrutura do gerenciamento de recursos hídricos; e v) planejamento e ordenamento territorial. Entre as conclusões obtidas, a partir da reflexão sobre estes assuntos, identifica-se a necessidade da maior inserção da sociedade civil, dos usuários e do Poder Público municipal no gerenciamento dos recursos hídricos da Região.

Palavras-chave: política, gestão e gerenciamento; recursos hídricos; bacia hidrográfica; avaliação.

INTRODUÇÃO

A Lei Estadual 7.663, de 30 de dezembro de 1991, estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, e representa a primeira lei disciplinadora do gerenciamento de recursos hídricos entre os estados da Federação, apoiada sobre os pilares descentralização, participação e integração.

Como ponto de partida para se avaliar a aplicação desta Lei, foram coletadas, em fins de 2003, opiniões de representantes de atores participantes do gerenciamento de recursos hídricos nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – PCJ, denominada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI 5.

A relevância da escolha desta Região é justificada pelo seu dinamismo econômico, pela reversão

de até 31 m³/s de água para abastecimento de aproximadamente metade da população da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, pelos conflitos regionais relacionados ao uso dos recursos hídricos, pela ameaça de poluição e pela significativa atuação de seu comitê de bacia hidrográfica, primeiro do Estado de São Paulo a ser implementado sob os preceitos da Lei Estadual 7.663/91. Dessa forma, o PCJ tem sido considerado como “laboratório de procedimentos” para a implementação e evolução do sistema de gerenciamento de recursos hídricos paulista e nacional.

A partir da síntese das opiniões de representantes de atores participantes do gerenciamento de recursos hídricos na UGRHI 5, objetiva-se refletir sobre a aplicação da Lei Estadual 7.663/91, nesta Região, à luz da documentação pertinente ao tema.

Espera-se que esta avaliação possa contribuir para o aperfeiçoamento de atividades realizadas no

âmbito de instâncias deliberativas, como do Comitê das Bacias Hidrográficas – CBH-PCJ e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, além de outras sob responsabilidade de órgãos governamentais.

MÉTODO

Para coleta das opiniões dos atores participantes do gerenciamento de recursos hídricos no PCJ, foram realizadas entrevistas baseadas nas seguintes perguntas abertas:

- Você conhece a Lei Estadual 7.663, de 30 de dezembro de 1991, não é? O que você acha dela?
- Para você, o que é mais importante nela?
- A seu ver, isto, que você considera mais importante, está sendo colocado em prática?
- Como isto poderia ser implantado ou melhorado?

Para respondê-las, adotou-se, como amostra, um conjunto de 18 indivíduos representantes de atores da sociedade civil, usuários e Poder Público, participantes do gerenciamento de recursos hídricos da UGRHI 5, quais sejam: i) Diretoria da Bacia do Médio Tietê do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE; ii) Regional do Rio Piracicaba da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB; iii) Governo do Estado de São Paulo participante do CBH-PCJ; iv) municípios com prefeitos de apoio político ao Governo do Estado de São Paulo participantes do CBH-PCJ; v) municípios com prefeitos de oposição política ao Governo do Estado de São Paulo participantes do CBH-PCJ; vi) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico participantes do CBH-PCJ; vii) usuários das águas, representados por entidades associativas participantes do CBH-PCJ; viii) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias não governamentais participantes do CBH-PCJ; ix) Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP; x) câmaras técnicas do CBH-PCJ; xi) Governo do Estado de São Paulo participante do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO; xii) Governo do Estado de São Paulo participante do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI; e xiii) Governo do Estado de São Paulo participante do CRH.

As respostas às perguntas perfizeram um total aproximado de 2 horas de gravações, realizadas entre os dias 5 e 28 de novembro de 2003, muitas das quais durante a semana de comemoração dos 10 anos do CBH-PCJ, em Piracicaba, Estado de São Paulo. Após a transcrição das gravações, utilizou-se o *software* QQSOF (FSP-SPI 2004), para agrupamento das respostas em assuntos.

A Figura 1 apresenta os diferentes assuntos encontrados, sintetizados a partir do diagnóstico dos 18 indivíduos, bem como sua ocorrência para cada pergunta. O detalhamento das opiniões destes indivíduos pode ser observado em Marcon (2005), na forma de discursos do sujeito coletivo (Lefèvre F e Lefèvre AMC 2003). Tais discursos preservam a riqueza de sentidos desse grupo de pessoas, com sua argumentação na defesa de suas crenças, valores e princípios.

Nota-se, por esta figura, que a ocorrência total de assuntos, para cada pergunta, ultrapassa 18, pois cada indivíduo entrevistado foi livre para relacionar mais de um tipo de resposta em seu diagnóstico da Lei Estadual 7.663/91 no PCJ.

As reflexões, tendo como direcionadores as sínteses de assuntos expostos na Figura 1, foram desenvolvidas a partir de pesquisa documental. Esta, por sua vez, fora realizada com base em bibliografia específica, perscrutando livros e artigos relacionados a conceitos de gerenciamento de recursos hídricos. Além disso, foram investigadas, entre as normas vigentes até 2003, a Lei Estadual 7.663/91 e a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e que cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Complementarmente foram levantados alguns documentos de operação e outros relativos à aplicação da Lei Estadual 7.663/91 na UGRHI 5, entre 1994 e 2003.

Algumas das mais expressivas opiniões dos entrevistados, participantes do gerenciamento de recursos hídricos no PCJ, foram transcritas e enfatizadas, no desenvolvimento das reflexões, a fim de fomentar uma melhor compreensão às sínteses dos assuntos e enriquecer a discussão à luz da pesquisa documental, apresentada na sequência.

DISCUSSÃO

Baseados na revisão bibliográfica pertinente ao tema, apresentam-se, na sequência, reflexões sobre assuntos mencionados por indivíduos representantes de atores participantes do gerenciamento

	Ocorrência de assuntos / pergunta:					Ocorrência total de assuntos / pergunta:
	Integração, participação e descentralização	Implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e da agência de bacias	Necessidade de colocar em prática e de evoluir a Lei Estadual 7.663/91	Estrutura de gerenciamento de recursos hídricos	Planejamento e ordenamento territorial	
Perguntas:						
Você conhece a Lei Estadual 7.663, de 30 de dezembro de 1991, não é? O que você acha dela?	10	4	7	5	0	26
Para você, o que é mais importante nela?	8	5	0	9	3	25
A seu ver, isto, que você considera mais importante, está sendo colocado em prática?	12	9	0	0	1	22
Como isto poderia ser implantado ou melhorado?	4	10	1	3	2	20

Figura 1 - Assuntos encontrados e sua ocorrência / pergunta

de recursos hídricos no âmbito da UGRHI 5, em 2003, sobre a aplicação da Lei Estadual 7.663/91.

Integração, participação e descentralização

Nem todas as falas associadas a este assunto apresentaram, ao mesmo tempo, sentidos relacionados à integração, à participação ou à descentralização. Optou-se pelo agrupamento destes temas, tendo em vista o caráter inovador que os mesmos trouxeram, conjuntamente, não somente com a Lei Estadual 7.663/91, mas também em relação às políticas de recursos hídricos de outros estados e à própria Lei 9.433/97.

A presença conjunta de tais sentidos pode ser observada, por exemplo, na fala do entrevistado 14, quando se refere à Lei Estadual 7.663/91: “(...) é um instrumento, vamos dizer, pioneiro no País de implantação de uma moderna política pública de recursos hídricos, principalmente pelos seus conceitos inovadores de gestão, de planejamento por bacia hidrográfica, de descentralização do processo deci-

sório, e de uma tentativa de integração das políticas públicas e de tratar a água em todas as suas fases do ciclo hidrológico.”.

Partindo-se do tema da integração, verifica-se que a presença da intersetorialidade na aplicação da Lei Estadual 7.663/91 ocorre principalmente quando se observa que a maior parte dos recursos financeiros licitados pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO refere-se a ações de saneamento, especificamente para tratamento de esgotos (Marcon 2005), possibilitando, portanto, o reaproveitamento da água tratada pela Região. Com relação à integração de políticas públicas, contudo, observa-se pequena evolução daquelas relacionadas à proteção de mananciais, e à regulação do uso e ocupação do solo, como observado em legislações municipais nos municípios mais populosos da UGRHI 5.

No aspecto institucional, embora o gerenciamento da qualidade e da quantidade de água seja atribuição, respectivamente da CETESB e do DAEE, a discricionariedade no ato da outorga de direitos de

uso dos recursos hídricos, segundo a qual o DAEE observa parecer da Secretaria do Meio Ambiente - SMA, permite, em princípio, a aplicação do gerenciamento integrado.

Finalizando a discussão sobre o tema integração, discute-se a abrangência do gerenciamento dos recursos hídricos junto a alguns aspectos do ciclo hidrológico. Destaca-se, neste sentido, a previsão de recursos da ordem de R\$ 1,91 milhões, cerca de 6% do total de recursos financeiros licitados, até 2003, pelo FEHIDRO, para a Região, no âmbito do Programa de Duração Continuada - PDC 9, referente à prevenção e defesa contra a erosão do solo e o assoreamento dos corpos d'água. No entanto, é necessário observar a inexistência de investimentos no PDC 4 (Marcon 2005), relacionado ao desenvolvimento e proteção das águas subterrâneas, que por sua vez têm, nas regiões de Campinas, São Pedro e arredores, as áreas de maior risco de contaminação (SRHSO-DAEE 1999).

Observa-se a participação no gerenciamento de recursos hídricos da Região principalmente por meio da atuação do CBH-PCJ e do CRH, entidades colegiadas compostas pelo Poder Público, pelos usuários e pela sociedade civil. A tendência de atuação não exclusivamente governamental da Região no gerenciamento de recursos hídricos pôde ser observada antes mesmo da instituição da Lei Estadual 7.663/91, com a criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Consórcio PCJ, em 1989, e do Comitê de Estudo e Recuperação do Rio Jundiá - CERJU, em 1982.

Além do CBH-PCJ e de unidades do DAEE e da CETESB atuando junto à UGRHI 5, outras análises podem comprovar a efetivação da descentralização. Um exemplo foi a decisão do CBH-PCJ, em fins de 2003, de indicar o não aceite da alteração do Projeto de Lei Estadual 676/00 pelo Governo do Estado de São Paulo. Nesta proposta, o Governo Paulista propunha que 25% dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos fossem destinados a partir da decisão do CRH. Colocada em pauta, o plenário do CBH-PCJ decidiu não aceitar esta alteração do Projeto de Lei Estadual 676/00 (Marcon 2005).

Os recursos financeiros do FEHIDRO, disponíveis para ações de gerenciamento de recursos hídricos, uma vez que sua aplicação seja passível de priorização regional pelo próprio CBH-PCJ, reforcem o conceito de descentralização das decisões. É necessário lembrar, contudo, que tais ações têm sido operacionalizadas, basicamente, sob uma ótica de gerenciamento da oferta, desacompanhadas de ini-

ciativas de reversão do quadro de criticidade hídrica da Região, por meio do gerenciamento da demanda.

Por outro lado, a abrangência das ações dos comitês de bacias hidrográficas somente poderá ser maior, enquanto fórum de discussões para decisões (Pagnoccheschi 2003), quando suportada por recursos financeiros próprios, tais como aqueles a serem auferidos pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Com isso, torna-se menor a dependência para com o CRH, instância definidora das diretrizes para distribuição anual de verbas oriundas da União, fruto da compensação financeira decorrente do uso dos recursos hídricos para geração de energia elétrica, para o Estado de São Paulo.

Como parte da percepção do CBH-PCJ, entidade descentralizada como espaço de participação e integração, está presente na fala do entrevistado 15: "(...) então o comitê foi um fórum muito importante na aplicação dessas legislações, que exigem essa abordagem mais integrada, mais participativa, né? Inclusive até agora, na questão, assim, da gestão envolvendo a comunidade, né?" e "(...) eu acho que o que pode tentar evoluir um pouco é no sentido de envolver um pouco mais a comunidade nessa gestão (...)".

Tendo como forte componente a participação da sociedade civil no gerenciamento de recursos hídricos, cita-se como modelo a ser adaptado para a UGRHI 5 o Gerenciamento Participativo de Mananciais - GEPAM. Neste Projeto, a *Canadian International Development Agency* - CIDA patrocinou a contratação de especialistas canadenses, e a Prefeitura Municipal de Santo André - PMSA disponibilizou sua estrutura operacional para promover a readequação da ocupação do entorno da Represa Billings, no âmbito deste Município, entre 1998 e 2004 (Gonçalves e col. 2004). A efetivação do Projeto ocorreu a partir dos próprios moradores destas áreas, por meio de atividades de cunho econômico, social e ambiental. Embora possa ser caracterizado como política de governo, o modelo acima citado, com ampla participação da população no gerenciamento de recursos hídricos, deve ser analisado a fim de possibilitar a identificação de pontos de interface e eventual adaptação pelas entidades e órgãos participantes do SIGRH na UGRHI 5.

Há necessidade também de se promover maior envolvimento dos municípios frente ao gerenciamento dos recursos hídricos. A atuação sobre as perdas nos sistemas de abastecimento de água, que diz respeito não apenas às operadoras municipais, mas a todas que atuam na área do PCJ, seria outra interface onde os municípios poderiam con-

tribuir para a redução do desperdício de água e conseqüentemente para seu melhor aproveitamento na região. Para ilustrar a importância desta questão, menciona-se a estimativa de perdas de água na UGRHI 5, em cerca de 36% (CBH-PCJ 2000a). Sobre a capacitação de municípios frente ao gerenciamento dos recursos hídricos, pode-se citar como um bom início a Deliberação do CBH-PCJ, em 30 de março de 2001, referente ao programa de desenvolvimento de gestão municipal em recursos hídricos na área da UGRHI 5 (Marcon 2005).

Implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e da agência de bacias

A fala do entrevistado 16 sinaliza a necessidade da implementação da cobrança na UGRHI 5: “(...) a visão que nós temos é que não daria para se ter uma agência da forma como nós queremos, ela autônoma, independente, podendo prestar serviço ao comitê sem qualquer coloração, né? Isso só iria acontecer se eu tivesse a cobrança implementada e a cobrança, que daí parte de todos, não é de um segmento ou outro, cobrança partindo de todos, bancando a agência. A agência poderia ser autônoma (...)”. Esta fala, na medida em que também se refere a aspectos de autonomia da agência de bacia, em função da implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, conseqüentemente, aborda aspectos de efetivação da descentralização, referenciada por Pagnoccheschi (2003).

A fala do entrevistado 11 exemplifica possíveis benefícios da cobrança: “Quando institucionalizar, realmente está iniciando já, na bacia, a cobrança pelo uso das águas, financeiramente vai ajudar na redução, na valorização dos recursos hídricos, porque ele é muito pouco valorizado, devido ao baixo custo de uso do mesmo...”. Assim sendo, convém analisar possíveis impactos da cobrança na valorização e conseqüente racionalização dos recursos hídricos.

Como a cobrança pelo uso dos recursos hídricos para usuários de serviços de água e esgoto far-se-á, possivelmente, junto às respectivas tarifas, tal cenário foi analisado em Marcon (2005), considerando categorias de usuários não residenciais das seguintes concessionárias, atuantes na UGRHI 5: i) estadual, com a SABESP; ii) municipal, com a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento SA - SANASA, no Município de Campinas; iii) privada, com a Águas de Limeira SA - AdL. Nesta análise, adotou-se como constante o máximo valor financeiro do metro cúbico de água, a R\$ 0,01, para fins de captação, extração, derivação ou consumo, limitação

esta trazida pelo Projeto de Lei Estadual 676/00. Este projeto foi aprovado como Lei 12.183, de 29 de dezembro de 2005. Analisando-se a estrutura das tarifas de água destas concessionárias, verifica-se, de modo geral, que o preço do metro cúbico referente à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, é muito menor, em termos absolutos, do que o dos serviços de água. Além disso, considera-se preocupante a adoção de contratos de demanda firme em alguns destes casos, pois através deles, conforme se aumenta o consumo, menor a tarifa dos serviços de água por metro cúbico, o que se arrisca a dizer, age como fator de incentivo ao consumo ao invés de sua racionalização.

Assim, apesar da cobrança permanecer como alternativa para busca da racionalização do consumo, também é necessário uma adequada estrutura de tarifas de serviços de água. É importante enfatizar também que o valor inicial da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, de R\$ 0,01/m³, torna-se irrisório, levantando dúvidas acerca de até que ponto o usuário se sensibilizará com esta parcela. Há convergência, portanto, para com a afirmação de Ramos (2002 citada por Pereira 2002): isoladamente o impacto da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é limitado na redução do consumo, por não onerar significativamente as tarifas de água. Carrera-Fernandez e Garrido (2002) observam que as tarifas progressivas de água, conforme se aumenta o consumo, na Itália, têm sido incapazes de induzir ao uso racional de seus recursos hídricos, tendo em vista seu baixo valor.

Como instrumento de gestão, a cobrança deve ser implementada não apenas para arrecadar recursos financeiros e racionalizar o uso, mas também para contribuir com a efetivação das metas de curto, médio e longo prazos para os recursos hídricos da UGRHI 5, tais como aquelas trazidas por CBH-PCJ (2000a).

Entre os modelos que podem ser adotados com vistas à racionalização do consumo e à gestão de recursos hídricos está o trazido por Fontes e Souza (2004), baseado na capacidade de pagamento dos usuários.

Outra forma de promover a racionalização do consumo tem como exemplo a atuação da ANA (2002), em convênio com o Estado do Ceará. Por meio deste convênio, foi possível a utilização do pagamento pelo uso dos recursos hídricos, como forma de promoção de culturas perenes de maior valor agregado no Vale do Rio Jaguaribe. Entre as desvantagens, contudo, deste tipo de atuação, está a possibilidade de favorecimento apenas de grandes empreendimentos.

Na condução dos trabalhos para implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, são essenciais a participação e o engajamento junto aos potenciais pagadores. Neste sentido, câmaras técnicas de cobrança podem preencher este espaço de articulação (Conejo 2000). Na UGRHI 5, a Câmara Técnica do Plano de Bacias do CBH-PCJ atua neste sentido.

Para a implementação da cobrança no Estado de São Paulo, Conejo (2000) considera ainda fundamental a articulação com estados vizinhos e com a União, tendo em vista que, à exceção da Bacia do Alto Tietê, as demais possuem corpos hídricos de domínio federal. Na UGRHI 5, tais articulações têm sido iniciadas com a instalação do CBH-PCJ Federal. Esta necessidade de articulação também é apontada por Kelman (2000) para garantia de vazões e qualidade mínimas no âmbito da bacia hidrográfica, por meio de outorgas.

A questão do sucateamento “(...) dos órgãos de Estado (...)”, nos três níveis, conforme mencionado pelo entrevistado 18, é fruto de um contexto formado, entre outros, pela busca do equilíbrio financeiro promovido pela reforma do aparelho do Estado, citado por Barat (2002). Esta falta de recursos financeiros aumenta ainda mais a importância de um correto entendimento do impacto da implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em termos de verbas extras para aplicação neste setor. Sendo assim, optou-se por um esclarecimento a respeito da ordem de grandeza dos investimentos desejados ou possíveis, no contexto da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Entre os investimentos a serem realizados junto ao gerenciamento de recursos hídricos no Estado de São Paulo, pode-se citar os montantes do Plano Estadual de Recursos Hídricos 2000/03, embora não instituído como lei estadual pela Assembleia Legislativa de São Paulo. Por este documento, o investimento recomendado seria constituído pelo investimento piso para o período, de R\$ 5,18 bilhões, enquanto que recursos adicionais, fruto de recursos oriundos do Projeto Guarapiranga-2, Projeto Billings, Programa Ambiental de Controle de Inundações e empréstimos por decorrência da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, totalizariam R\$ 1,84 bilhões. Ao todo, para o período 2000/03, o investimento previsto seria de R\$ 7,02 bilhões, dos quais R\$ 0,74 bilhões seriam oriundos de pleito junto a organismos internacionais como antecipação de parte dos recursos financeiros a serem obtidos com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, cerca de 11% do total (SRHSO-DAEE 2000).

O Plano de Bacias 2000/03 da Região trazia como alternativa escolhida para operacionalizar os investimentos considerados prioritários, tendo como base as metas propostas em SRHSO (1999), uma necessidade orçamentária da ordem de R\$ 554,79 milhões, que seriam investidos no horizonte dos 4 anos de sua vigência. Este número, no entanto, representava aproximadamente 73% do montante total da alternativa integral, de R\$ 760,58 milhões para este mesmo período. Nas fontes de recursos regionais, constava R\$ 271,79 milhões como oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, ou seja, cerca de 49% do total da alternativa escolhida, e R\$ 54,00 milhões dos serviços de saneamento. O restante seria oriundo de fontes extra-regionais, sendo R\$ 119,00 milhões de orçamentos públicos, R\$ 60,00 milhões de financiamentos nacionais e R\$ 50,00 milhões de financiamentos internacionais.

Conclui-se, portanto, que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tal como concebida, funcionaria, num primeiro momento, apenas como instrumento arrecadador de verbas a serem investidas na própria UGRHI 5, em investimentos considerados prioritários em seu Plano de Bacias 2000/03.

Necessidade de colocar em prática e de evoluir a Lei Estadual 7.663/91

A necessidade de colocar a Lei Estadual 7.663/61 em prática está exemplificada pela fala do entrevistado 14: “(...) feita uma análise dos vinte e um comitês de bacia, a gente sabe que tudo o que está na lei não está ainda implementado, e sendo executado 100%, mas os princípios, as diretrizes e a estrutura da política estão sendo integralmente perseguidos ou a maior parte, eu diria, implantados no Estado (...)”. Relacionada a este assunto, também há referência à necessidade de evolui-la, observado na fala do entrevistado 1: “(...) têm coisas a serem alteradas? Têm (...)”.

Pode-se afirmar que na ocasião do desenvolvimento deste estudo, às vésperas da instituição da cobrança no Estado de São Paulo, uma das questões mais recorrentes dizia respeito à falta de sua regulamentação, com a aplicação dos recursos arrecadados na bacia hidrográfica onde fossem gerados, conforme posicionamento do CBH-PCJ. Além da falta deste importante elo para a racionalização do uso dos recursos hídricos, entendia-se que haveria comprometimento da implementação da agência de bacia da UGRHI 5, enfraquecendo o próprio conceito de descentralização. Contudo, Conejo (2000) salienta que a agência de bacia deve ter caráter cata-

lisador e facilitador para a gestão integrada e não substitui as entidades gestoras de recursos hídricos.

Além disso, para a efetiva implementação desta Política de Recursos Hídricos, é preciso que a educação ambiental esteja presente, oferecendo suporte para a mudança de comportamentos, enfocando, por exemplo, o gerenciamento da demanda e não apenas o da oferta de recursos hídricos. Para tanto, é bem-vinda a instalação da Câmara Técnica de Educação Ambiental, no âmbito do CBH-PCJ.

O pioneirismo do Estado de São Paulo no gerenciamento dos recursos hídricos é simbolizado pela instalação do primeiro conselho estadual de recursos hídricos, em 1987, e pela instituição da primeira lei estadual de recursos hídricos, Lei Estadual 7.663/91, influenciando leis de recursos hídricos no País. Atualmente, porém, Pagnoccheschi (2003) cita uma nova geração de leis que estabelecem a agência de bacia e cobrança pelo uso dos recursos hídricos, bem como a necessidade de incorporação dos conceitos presentes no Projeto de Lei Federal 1.616/99.

A necessidade de evolução da Lei Estadual 7.663/91 também se apóia em alguns entendimentos trazidos pela Lei 9.433/97. Dentre estes, pode-se citar a desobrigação de outorgas para usos insignificantes, e a cobrança pelo uso de recursos hídricos passíveis de outorga, como subsídios à flexibilização da aplicação da Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.

Estrutura de gerenciamento de recursos hídricos

A questão do gerenciamento de recursos hídricos como um todo é, diante dos demais aspectos encontrados, o mais abrangente, pois não foca claramente aspecto particular algum da Lei Estadual 7.663/91. “(...) olha, eu diria que é a própria Lei. É a coisa mais importante. É a questão da política em si, com todos os seus instrumentos de implementação, não é?”, fala do entrevistado 16, representa este entendimento.

Neste item, portanto, optou-se por trazer uma reflexão acerca das competências de órgãos e entidades responsáveis, bem como dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos, à exceção da cobrança por seu uso, discutido anteriormente.

A Lei Estadual 7.663/91 prevê um alinhamento de ações institucionais de órgãos e entidades já estabelecidos, tais como DAEE, CETESB, e CRH. Criou também instâncias para supervisão do FEHIDRO, por meio do COFEHIDRO, e para apoio técnico ao CRH e aos comitês de bacias hidrográficas, por meio do CORHI, bem como para resolução de

problemas regionais, tais como os comitês de bacias hidrográficas com função política e a agência de bacia com função técnica. Com este alinhamento, ocorre a dependência de um órgão ou entidade para com outros, promovendo um movimento em favor do alcance dos objetivos e diretrizes estabelecidos deste conjunto, conformados em Lei.

Para efetivação da outorga, necessariamente, deve haver conhecimento dos usuários e das vazões requeridas. Enquanto que ao usuário interessa usufruir o direito de utilização dos recursos hídricos, uma vez que sua outorga seja efetivada, ao órgão outorgante interessa não somente o conhecimento das outorgas efetivadas, mas de todas as situações administrativas, incluindo o cadastro e a situação de evolução do processo da obtenção da outorga para deter informações das demandas totais atuais. Complementada com a fiscalização, na verificação de atendimento às obrigações previstas quando do uso dos recursos hídricos, obtém-se a função comando e controle.

Parte da fiscalização desempenhada pelo DAEE, entre janeiro e novembro de 2003, foi desencadeada por pressão externa ao Órgão, através de solicitações do Ministério Público e de municípios. Além disso, não foi possível a obtenção de informações sobre penalidades aplicadas pelo DAEE, vinculadas a infrações de uso dos recursos hídricos. À medida em que a fiscalização não seja exercida em sua plenitude, a outorga torna-se frágil e pouco eficaz, tal como pode ser observado na inconsistência detectada por CBH-PCJ (2000a), quando da comparação entre usuários cadastrados como irrigantes, áreas irrigadas e utilização de equipamentos de irrigação. Com o cadastramento de irrigantes, realizado com verbas do FEHIDRO, busca-se uma maior consistência destas informações.

Mesmo partindo do pressuposto de que o monitoramento realizado pela CETESB, como parte de suas atividades de fiscalização, já esteja acompanhando os principais parâmetros de qualidade das águas, não se identificou menção a monitoramento de parâmetros não usuais de qualidade das águas, em qualquer escala de tempo (CETESB 2004). Por outro lado, percebe-se uma priorização das ações da CETESB sobre as empresas que possuem maior carga poluidora, o que indica uma estratégia de atuação proativa.

Não foi possível confirmar a realização de atividades de outorga e de licenciamento, respectivamente pelo DAEE e pela CETESB, à luz das diretrizes estabelecidas no plano estadual de recursos hídricos, conforme previsto no Artigo 30 da Lei Estadual 7.663/91. Tendo em vista a inexistência de

planos estaduais de recursos hídricos para o período 1994 a 2003, aprovados na forma de lei, ressaltando a consideração das diretrizes e metas estabelecidas no plano de bacias 2000/03 para a Região. Não foi possível, também, identificar ações integradas entre estes dois órgãos estaduais, quanto à vazão do corpo d'água utilizada e inter-relacionamento com suas condições hidrodinâmicas.

Ainda que o plano de bacias e o plano estadual de recursos hídricos não sejam formalmente nomeados como instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos na Lei Estadual 7.663/91, procurou-se discuti-los neste momento, em respeito às considerações dos entrevistados.

No Plano de Bacias 2000/03 (CBH-PCJ 2000b), são apresentadas propostas de enquadramentos dos cursos d'água, metas de tratamento de água, esgoto e obras de regularização de vazões.

Entre 1994 e 2003, não se identificou restrições ao uso dos recursos hídricos, para quaisquer fins, mas basicamente ações de recuperação dos recursos hídricos e para custeio do planejamento e gerenciamento do sistema de recursos hídricos, tal como os investimentos neste período apontam (CBH-PCJ 2000b). Dessa forma, não seria exagero afirmar que o planejamento realizado neste período, através da aplicação de recursos financeiros do FEHIDRO visaram, basicamente, a manutenção da oferta dos recursos hídricos, em qualidade. Tendo em vista a situação crítica evidenciada pelo cotejo demanda x disponibilidade dos recursos hídricos da Região, em todos os relatórios de situação da bacia, elaborados entre 1994 e 2003, acredita-se que também seja o caso de um planejamento focado na demanda (Almeida e col. 1999), por exemplo, através da imposição de restrições a determinados usos dos recursos hídricos, em prol de outros considerados prioritários, até que os investimentos respondam pela melhoria da oferta dos recursos hídricos, em qualidade e quantidade. Kelman (2000) oferece um método de cobrança pelo uso dos recursos hídricos vinculado à priorização de usos, e, portanto, às outorgas. Este autor apresenta também um modelo de racionamento e de busca da recuperação de bacias poluídas apoiado na priorização e na expectativa de utilização dos recursos hídricos por cada usuário.

O sistema de informações, locado na página eletrônica <http://www.sigrh.sp.gov.br>, divulga informações de âmbito geral referentes ao gerenciamento de recursos hídricos no Estado de São Paulo. Identificou-se outros sistemas de informação em operação, relacionados à outorga, por exemplo, como o da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP e alguns em

concepção e desenvolvimento, tais como o sistema de gestão de outorgas e outro sobre bacias hidrográficas. Contudo, a alternativa escolhida de gerenciamento e planejamento basicamente referente à oferta de recursos hídricos, desacompanhada de similares sobre sua demanda, acaba por não estimular a divulgação de informações sobre a adequação dos usos correntes dos recursos hídricos.

Cabem ainda pendências quanto à aplicabilidade do rateio de custos de obras, na falta de critérios e normas relacionadas.

Planejamento e ordenamento territorial

Ilustram a associação do planejamento e/ou ordenamento territorial à Lei Estadual 7.663/91 as falas do entrevistado 18: "(...) eu acho que a chave está aqui: a adoção da bacia hidrográfica como unidade física e territorial de planejamento e gerenciamento e gestão, acho que falta essa palavra aqui: gestão! Mas, que isso é, realmente não pode só ficar no papel. Tem que ser colocado na prática, pôr numa prática no dia-a-dia (...)", e a fala do entrevistado 2: "É fundamental a legislação sobre uso e ocupação do solo, os planos diretores físicos e territoriais, não é (entrevistado 2)?".

Nesse contexto, torna-se ilustrativo o caso do ordenamento territorial no entorno dos Reservatórios Jaguari, Cachoeira e Atibainha, componentes do Sistema Cantareira, uma das regiões de maior importância para produção hídrica da UGRHI 5 e da própria RMSP. CETESB (2004 p.91) indica em seu relatório o comprometimento da qualidade das águas das "(...) cabeceiras dos Rios Jaguari, Atibainha e Cachoeira, a jusante dos Reservatórios da SABESP (...)".

Além de resultados não conformes para Fósforo total e coliforme termotolerante nas imediações do Sistema Cantareira, o comprometimento é também evidenciado nos índices de fenóis e de Alumínio encontrados na maioria dos pontos monitorados ao longo do Rio Capivari e Rio Piracicaba. Dessa forma, os resultados do acompanhamento da qualidade da água, obtidos por meio do monitoramento da CETESB, podem se constituir em importantes subsídios para a reorientação da ocupação destas regiões.

Como é atribuição constitucional dos municípios a regulamentação de normas de uso e ocupação do solo, é imprescindível que este ente federativo insira-se na lógica do gerenciamento de recursos hídricos de forma harmonizada com as diretrizes de sua bacia hidrográfica. A própria Constituição Federal/88 instituiu a obrigatoriedade do estabelecimen-

to de leis orgânicas nos municípios. Assim, por volta de 300 municípios no Estado de São Paulo, cerca de metade do total, incluíram, nestes documentos, dispositivos relativos a recursos hídricos. Encontram-se como temas mais freqüentes (Barth 1999 p.572): proteção e conservação de recursos hídricos tanto superficiais quanto subterrâneos, racionalização do uso da água, zoneamento de áreas inundáveis, controle de águas superficiais, entre outros.

Entretanto, após análise da legislação relacionada a meio ambiente e recursos hídricos dos 6 municípios mais populosos da UGRHI 5 - Campinas, Piracicaba, Jundiaí, Limeira, Sumaré, Americana – entende-se que há muito o que fazer nesse sentido. Poder-se-ia começar pela própria adequação entre planos diretores, fornecendo diretrizes para o desenvolvimento de municípios, e as leis de uso e ocupação do solo, no contexto dos planos diretores, estabelecendo normas específicas conforme as afinidades sub-locais, incluindo aquelas referentes aos recursos hídricos (Marcon 2005).

Tal regulamentação refere-se à compatibilização de planos diretores com leis de uso e ocupação do solo, que por vezes foram estabelecidas anteriormente a estes mesmos planos, não compartilhando, portanto, de uma visão mais atual e integrada entre as várias infra-estruturas componentes da cidade, tais como saneamento, transportes, provimento de equipamentos públicos de saúde, etc. Além disso, a regulamentação de alguns planos diretores ainda deve ser realizada no que diz respeito às áreas de maior restrição ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que tange à integração, é mister que se considere a interdependência do gerenciamento de recursos hídricos para com o saneamento, proteção de mananciais e uso e ocupação do solo, entre outros. Ao mesmo tempo, a integração deve ser observada no gerenciamento do binômio qualidade-quantidade, compartilhado entre CETESB e DAEE, e na consideração do ciclo hidrológico, desde ações sobre prevenção da erosão e assoreamento dos corpos d'água, até o desenvolvimento e proteção de águas superficiais e subterrâneas.

Ganha especial destaque a busca da efetivação da descentralização, tendo em vista que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos possibilitará a geração de verbas a serem aplicadas na própria região, configurando certa autonomia financeira, e a

efetivação da agência de bacia, aumentando a autonomia técnica para suporte às decisões do CBH-PCJ.

A estrutura do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, orientada pelos princípios integração, descentralização e participação, operacionalizados pela atuação institucional conjunta de órgãos e entidades, tais como CRH, CORHI, COFEHIDRO, CETESB, DAEE e CBH-PCJ, já representa um marco no gerenciamento ambiental brasileiro.

Entretanto, o que se espera neste momento não é apenas seu funcionamento pleno, mas também sua evolução. A partir da implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, será possível o efetivo funcionamento da agência de bacia. Nesse contexto, cabe destaque também às ações de educação ambiental, para tornar o gerenciamento de recursos hídricos mais difuso junto à sociedade civil e a seus usuários. Assim, a maior participação não será configurada apenas como um aumento de “votos” da sociedade civil e dos usuários no âmbito do CBH-PCJ, mas efetivamente com um gerenciamento de recursos hídricos compartilhado pelas populações locais, onde seja possível atuar preventivamente em impactos sobre o ambiente, e pelo Poder Público municipal, para sistematização e zelo das normas locais de proteção ambiental, incluindo os recursos hídricos.

Por fim, enfatiza-se que sejam analisadas contribuições trazidas pela própria Política Nacional de Recursos Hídricos e por outras normas legais e técnicas a fim de tornar a aplicação da Lei Estadual 7.663/91 convergente com as reflexões atuais sobre gerenciamento de recursos hídricos no País.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP pelo apoio à realização do Doutorado de Giuliano Marcon, cuja Tese intitulada “Avaliação da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí”, defendida em 2005 junto à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, serviu de base para desenvolvimento deste artigo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JR, MORAES FE, SOUZA JM, MALHEIROS TM. *Planejamento ambiental: caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum: uma necessidade, um desafio*. 2.ed. Rio de Janeiro: Thex/Biblioteca Estácio de Sá; 1999.
- [ANA] AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Brasília; 2002.
- BARAT J. O estado brasileiro como refém das políticas de curto prazo. *Cad FUNDAP* 2002; 22: 62-8.
- BARTH FT. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. In: Rebouças AC, Braga B, Tundisi JG, organizadores. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras; 1999. p.565-99.
- CARRERA-FERNANDEZ J, GARRIDO RJ. *Economia dos recursos hídricos*. Salvador: Edufba; 2002.
- [CBH-PCJ] COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. *Plano de Bacia Hidrográfica 2000-2003: Relatório Final: Fase 3: Plano de Bacia*. S.l.: COPLAENGE Projetos de Engenharia; 2000a.
- [CBH-PCJ] *Plano de Bacia Hidrográfica 2000-2003: Síntese do Relatório Final*. S.l.; 2000b.
- [CETESB] Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. *Relatório de qualidade das águas interiores do Estado de São Paulo 2003 / CETESB* [on line]. 2004. Disponível em <URL: http://www.cetesb.sp.gov.br/Agua/agua_geral.asp> [2004 mai 4].
- CONEJO JGL. O sistema paulista de gerenciamento de recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água. In: Thame ACM, organizador. *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração; 2000. p.127-34.
- FONTES AT, SOUZA MP. Modelo de cobrança para a gestão da escassez de água. *Rev Bras Rec Híd* 2004; 9 (2): 97-114.
- [FSP-SPI] Faculdade de Saúde Pública-Sales & Paschoal Informática. *Qualiquantisoft* [programa de computador]. São Paulo; 2004.
- GONÇALVES AT, ZAINAGHI JÚNIOR G, PORTO IC, PAULO RS. *Estudo das ações do Projeto Gerenciamento Participativo de Mananciais – GEPAM, Parque Andreense, Município de Santo André, 1999 a 2004*. São Paulo; 2004 [Monografia de Especialização em Gestão Ambiental – Faculdade de Saúde Pública / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP] [on line]. Disponível em <URL: <http://www.chs.ubc.ca/brazil/Outputs/gepam%20-%20parque%20andreense.pdf>> [2004 ago 12].
- KELMAN J. Outorga e cobrança de recursos hídricos. In: Thame ACM, organizador. *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração; 2000. p.93-113.
- LEFÈVRE F, LEFÈVRE AMC. *O discurso do sujeito coletivo: um enfoque em pesquisa qualitativa* (Desdobramentos). Caxias do Sul, RS: EDUCS; 2003. (Coleção diálogos).
- MARCON G. *Avaliação da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí*. São Paulo; 2005. Tese de Doutorado – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. São Paulo, 256p. [on line]. Disponível em <URL: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-21042005-203718/>> [2006 abr 16].
- PAGNOCCHESCHI B. Política Nacional de Recursos Hídricos. In: Little PE, organizador. *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis/Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil; 2003. p.239-58.
- PEREIRA DSP. A cobrança pelo uso da água e suas repercussões sociais, econômicas e sociais [palestra]. In: 5º Simpósio de Gerenciamento Ambiental na Indústria e NISAM'2002: Ciclo de conferências sobre política e gestão ambiental; 2002 set 2-5. São Paulo. São Paulo: NISAM / Rev San Amb; 2002.
- SILVA-SÁNCHEZ SS. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP; 2000.
- [SRHSO] SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS. *Programa de Investimentos para proteção e aproveitamento dos recursos hídricos das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí*. São Paulo: Consórcio Figueiredo Ferraz / COPLASA; 1999.
- [SRHSO-DAEE] SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS, SANEAMENTO e OBRAS. DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. *Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo*. São Paulo: DAEE; 1999.
- [SRHSO-DAEE] *Plano Estadual de Recursos Hídricos: Programa de Investimentos 2000 - 2003*. São Paulo: DAEE; 2000.

Assessment of the Water Resources Policy in the State of São Paulo for the Piracicaba, Capivari and Jundiaí River Basins

ABSTRACT

Water resource management in São Paulo State is shared among civil society, water resource users and the government, through a decentralised structure of agencies and entities. This structure provides a forum for solutions

to conflicts and problems regarding the use of water resources. One of the successful examples of attempting to understand and achieve solutions can be found in the Piracicaba, Capivari and Jundiaí River Basins, through their watershed committee and related work, in the form of institutional solutions and direct actions for water resources recovery in the region. This paper assesses Water Resources Policy in this region, guided by a summary of opinions of staff working directly in management in 2003, discussing water resources management conceptual documentation, current laws and standards and operational documents. The subjects discussed in the interviews were organized as follows: i) integration, participation and decentralisation; ii) implementation of fees for the use of water resources and of the watershed agency; iii) the need to implement and further develop the São Paulo State Law 7,663/91; iv) water resources management structure; v) land planning and organization. Among other conclusions the need for greater participation of civil society, water resource users and municipalities in water resource management were identified.

Key-words: policy and management; water resources; river basin; watershed; assessment.