

GESTÃO DA ÁGUA URBANA: Oportunidades que a Governança da Água oferece para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Maria Lucia G. Borba¹; Egberto Casazza²; Giuliana Talamini³; Cecília Balby⁴; Monica Porto⁵

RESUMO --- Este artigo visa tecer uma análise crítica da gestão da água urbana na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e sobre as oportunidades que a Governança da Água pode oferecer. A RMSP, recorte geográfico que corresponde aproximadamente à Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, vem sendo o palco por excelência para essa reflexão, já que é nessa área onde se apresentam enormes desafios, provocando a capacidade dos gestores em atacá-los. Neste artigo, por gestão da água urbana se entende os serviços de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgotos, a drenagem de águas pluviais e a gestão de resíduos sólidos. Seu foco territorial corresponde à porção da bacia hidrográfica na área de influência da mancha urbana. O artigo buscou apoio na legislação de recursos hídricos e de saneamento, assim como no referencial teórico e documental sobre a Governança da Água, com o intuito de encontrar caminhos para explorar as possibilidades e a oportunidade de enfrentar os problemas e os desafios postos pela gestão da água urbana na RMSP. O trabalho conclui com algumas considerações para uma gestão da água urbana na RMSP proposta a partir de estratégias da Governança da Água.

ABSTRACT --- This article aims at a critical analysis of urban water management in the São Paulo Metropolitan Region (Metro Sao Paulo) and the opportunities offered by the concept of Water Governance. The Metro Sao Paulo area, with boundaries corresponding approximately to those of the Alto Tiete water catchment area, has been the ideal place for this analysis, as enormous challenges do occur, challenging the capacity of managers to find the proper solutions. By urban water the article refers to water supply, sewage collection and treatment, rainwater drainage and solid waste management. It also considers that urban water management cannot be isolated from water resources management in the region of the water catchment area. The Brazilian legislation on water resources and on sanitation contributed for this article, as well as the theoretical basis of the Water Governance analytical framework. The article concludes with some considerations which would contribute to transform urban water management in the Metro Sao Paulo area in shared and integrated management, proposed from the perspective of water governance strategies.

Palavras-chave: água urbana; governança da água; Região Metropolitana de São Paulo.

¹ Socióloga, Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental – PROCAM/USP, Av. Prof. Luciano Gualberto, 1289 - Cidade Universitária. CEP 05508-010, São Paulo. E-mail mlborba@usp.br

² Licenciado em Geografia, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental – PROCAM/USP, Av. Prof. Luciano Gualberto, 1289 - Cidade Universitária. CEP 05508-010, São Paulo. E-mail guicasazza@yahoo.com.br

³ Engenheira Sanitária e Ambiental, Mestranda, Faculdade de Saúde Pública/USP. Av. Dr. Arnaldo, 715 - São Paulo - SP - Brasil - CEP - 01246-904. E-mail giutalamini@yahoo.com.br

⁴ Geógrafa, Mestranda, Faculdade de Saúde Pública/USP. Av. Dr. Arnaldo, 715 - São Paulo - SP - Brasil - CEP - 01246-904. E-mail cecilia.balby@usp.br

⁵ Engenheira Civil, Professora Titular, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, Av. Prof. Luciano Gualberto, 380 - Travessa 3, Cidade Universitária, São Paulo, SP CEP: 05508-900. E-mail mporto@usp.br

1 – INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado da população urbana, aliado à falta de planejamento e à capacidade de suporte dos territórios, tem gerado condições inadequadas de vida e problemas complexos, principalmente no que diz respeito ao uso e ocupação do solo e à utilização de recursos naturais, configurando alguns dos maiores problemas da atualidade. A baixa disponibilidade hídrica, a poluição de mananciais e as inundações são constantes.

A ocupação de áreas de proteção de mananciais, o lançamento indevido de esgotos domésticos e de efluentes industriais e o uso de agrotóxicos concorrem para a degradação dos recursos hídricos que devem servir para o abastecimento. Esgotos não recebem o tratamento adequado: segundo o estudo realizado pelo Programa de Olho Nos Mananciais do Instituto Socioambiental a partir de dados do Sistema Nacional de Informação de Saneamento (SNIS), no ano de 2006 na RMSP recebeu tratamento apenas 46,5% do esgoto coletado (ISA, 2009).

Vários são os obstáculos encontrados nos caminhos para as possíveis soluções. Tucci (2008) levanta questões que impedem o avanço como a falta de conhecimento da população aliada à formação inadequada de profissionais para o planejamento e intervenção, a visão setorializada do planejamento urbano e a falta de capacidade gerencial.

A ação do Estado tem se mostrado insuficiente para trazer soluções que atendam às demandas da bacia hidrográfica onde se insere a RMSP. Reconhecendo esta incapacidade, o setor público tem buscado aumentar o espaço para o envolvimento do setor privado e da sociedade civil em questões relativas à gestão da água urbana. Neste artigo, a gestão integrada e a gestão compartilhada surgem como estratégias da Governança da Água com vistas a contribuir para a gestão da água urbana.

2 – OBJETIVOS

Os objetivos deste artigo são apresentar alguns dos principais problemas e desafios presentes na discussão recente sobre gestão da água urbana na RMSP, onde desafios se apresentam, pondo em xeque a capacidade dos gestores em solucioná-los obrigando-os a refletir sobre as oportunidades que o referencial da Governança da Água pode oferecer.

3 – O CONCEITO DE ÁGUA URBANA

O estudo da água urbana permite interpretações e definições em diferentes níveis e dimensões de acordo com o objetivo a ele direcionado. Segundo Tucci (2007), os principais sistemas relacionados à água no meio ambiente urbano são: abastecimento humano, animal e industrial; a coleta e tratamento de esgoto; a drenagem urbana, que usualmente envolve a rede de coleta de água

e resíduos sólidos devido à precipitação sobre as superfícies urbanas, seu tratamento e o retorno aos rios, como também o controle das inundações ribeirinhas.

De modo geral, quando se fala em gestão da água urbana refere-se à inter-relação entre os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos e a forma como se interagem ao ambiente urbano. Seu foco territorial corresponde, em muitos casos, à porção da bacia hidrográfica na área de influência da mancha urbana. No entanto, a gestão da água urbana não pode estar desvinculada da gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica. Ainda que estes sejam gerenciados por outro sistema específico, cujo escopo compreende aproveitamento, conservação, proteção e recuperação da água bruta, em quantidade e qualidade para diversos fins, a interação entre os dois sistemas de gestão é indiscutível.

4 – O ARCABOUÇO LEGAL

A importância da análise do arcabouço legal no qual está envolvida a gestão da água urbana no Brasil em geral e na RMSP em particular reside em delimitar as possibilidades e, conseqüentemente, esclarecer as limitações postas à atividade em questão, uma vez que sob nenhuma hipótese é possível ser empreendida qualquer ação em gestão da água urbana não prevista ou contrária aos dispositivos legais.

Cientes da complexidade e amplitude capaz de ser atingida por um estudo compreendendo o arcabouço legal para a gestão da água urbana, devido aos objetivos deste, são aqui analisadas somente as normas de maior abrangência e influência deste setor da gestão pública.

Considerando o exposto acima, foram selecionados como o arcabouço legal onde se apóia a gestão da água urbana no país e na RMSP os seguintes documentos: os artigos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que versam sobre saneamento básico; a lei federal 11.445 de 2007 (BRASIL, 2007); os artigos da Constituição do Estado de São Paulo que versam sobre saneamento básico (SÃO PAULO, 1989); a lei estadual 7.750 de 1992 (SÃO PAULO, 1992) que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências, a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida pela Lei 9433 de 1997 (BRASIL, 1997) e a Lei de Proteção aos Mananciais: Lei 898 de 18 de dezembro de 1975, reformulada pela Lei 9886 de 1997.

Essa escolha foi motivada por não existir no país qualquer documento legal de ampla abrangência versando exclusivamente sobre água urbana⁶, bem como pelo fato das ações compreendidas na gestão de água urbana serem abarcadas por esse arcabouço legal.

Dentro dos aspectos da gestão da água urbana disciplinados pela legislação em questão, foram selecionados para análise somente àqueles diretamente relacionados à normatização das atividades capazes de estimular a governança e a gestão compartilhada da água urbana: os ditames legais

⁶ Relativa ao abastecimento, esgotamento, drenagem e resíduos sólidos.

capazes de definir a titularidade na gestão da água urbana, de estimular a universalização na prestação dos serviços, de promover a integração administrativa, de possibilitar a participação social, criar instrumentos financeiros e formular normas para regulação destes serviços.

4.1 - As Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico

Sancionada em 5 de janeiro de 2007, a Lei Federal 7.750 versa sobre as diretrizes nacionais para o saneamento e a política federal de saneamento básico. Concebido através da junção de dois projetos de lei diferentes, o texto legislativo teve seu processo de criação iniciado em 2005 através de um projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo Federal que, à época, já sofria grande pressão política para estabelecer normas gerais para uma área da gestão da pública até então disciplinada exclusivamente por normas estaduais (Galvão Jr et al., 2009). Neste sentido vale ressaltar o fato do artigo 23 da Constituição Federal do Brasil de 1988 determinar como competência comum dos entes federados a promoção de medidas de melhoria nas condições de saneamento básico, revelando assim um período de quase vinte anos no qual as políticas públicas de saneamento básico e, conseqüentemente, de gestão da água urbana, foram formuladas sem contar com uma diretriz nacional, permitindo desta maneira a desarticulação nas ações.

Mesmo contando com uma série de dispositivos e mais um capítulo inteiro disciplinando a delegação da prestação de serviços de saneamento básico a outros que não os titulares do serviço, a Lei Federal 11.445 é dúbia quanto ao estabelecimento da titularidade dos serviços de saneamento básico. A lei atribui um grande conjunto de responsabilidades aos municípios no tocante à prestação de serviços de saneamento básico e regulação no caso de delegação dos mesmos, mas não previu qualquer definição quanto à determinação da titularidade dos serviços de saneamento básico.

A universalização ao acesso dos serviços de saneamento básico é o primeiro dos princípios fundamentais da Lei Federal 11.445 de 2007. Também deve ser tomada como medida da importância dedicada na lei à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico a quantidade de vezes que este aparece como justificativa ou finalidade da criação de algum instrumento ou mecanismo daquela.

A despeito da notória importância atribuída ao princípio da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico dentro da lei 11.445 de 2007, não existe qualquer cronograma ou conjunto de metas para a execução desta, delegando ao Plano Nacional de Saneamento Básico o estabelecimento destes prazos. A falta de um cronograma para a busca da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico torna-se ainda mais gritante quando analisada a definição deste dada pela própria lei: “*ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico*” (BRASIL, 2007).

Quanto à integração do marco regulatório estabelecido pela lei federal 11.445 de 2007 com o de outras políticas setoriais, embora o princípio XII determine “*a integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos*”, seu Artigo 4º e seu Parágrafo Único estabelecem que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico, sendo que sua utilização na prestação de serviços públicos de saneamento básico é sujeita à outorga de direito de uso, nos termos da Lei 9.433/97, que determina a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esta opção pela não integração expressa na lei federal 11.445 de 2007 pode ser apontada como uma falha capaz de comprometer sobremaneira a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, bem como o planejamento deste setor.

A participação e o controle social são características muito marcadas na lei 11.445 de 2007. A formação de órgãos colegiados com a participação social está prevista em todas as etapas da prestação de serviços de saneamento básico, desde o planejamento até a regulação dos serviços prestados. Apesar da relevância atribuída à participação social na prestação de serviços de saneamento, a lei em questão não deixa claro como esta deve se realizar, prescindindo de maior detalhamento a ser criado em decretos regulamentadores posteriores.

A lei 11.445 de 2007 possibilitou a criação pelos entes federados de fundos para custear as demandas necessárias à universalização dos serviços de saneamento básico. Junto a esta finalidade, os fundos criados servirão também como garantia na tomada de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento básico. Limitando a utilização do fundo somente a essas duas finalidades, a lei garante a destinação dos recursos dos fundos de saneamento somente a obras deste setor. Ainda deve ser ressaltada entre os instrumentos financeiros a possibilidade da participação do FGTS nos fundos de custeio dos serviços de saneamento básico.

A regulação dos serviços de saneamento básico é mais um dos aspectos amplamente definido na lei 11.445 de 2007, recebendo desta maneira um capítulo inteiro em seu texto. Podendo ser delegada pelo titular, a regulação tem atribuições que versam desde os aspectos técnicos dos serviços de saneamento até o controle tarifário. Pela lei, o titular ou prestador de serviço tem a obrigação de submeter à agência reguladora todas as informações por esta requerida.

Após dois anos e meio de aprovada a Lei 11.445 de 2007, foi assinado um decreto regulamentador pelo Presidente do Brasil. Ainda que não tenha sido consenso do setor, o decreto altera de 2010 para 2013 o prazo das medidas coercitivas aos Municípios que não cumprirem o estabelecido na Lei 11.445 de 2007. Em que pese alguns avanços, o decreto anistia os municípios

inadimplentes e não premia aqueles que se adequaram a Lei. Por outro lado, o setor reconhece que a falta de planejamento é o grande entrave para o seu desenvolvimento⁷.

4.2 - A Política Estadual de Saneamento

Primeiro estado brasileiro a contar com uma política de saneamento básico, São Paulo antecipou-se à esfera federal no disciplinamento deste importante setor da gestão pública, algo necessário para um estado populoso frente à inexistência de parâmetros nacionais para regulação deste serviço. Deve ser mencionado o fato de a Constituição do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989) contar com um capítulo específico no qual fica estabelecida a obrigatoriedade do estado de criar planos plurianuais contendo as ações pretendidas em saneamento básico.

Sem atribuições legais para definir a titularidade dos serviços de saneamento básico, a lei estadual detém-se na criação e organização dos órgãos colegiados nos quais serão gestadas as ações sobre os serviços de saneamento básico. Entre os órgãos colegiados criados pela lei 7750/1992 merece destaque o CONSESAN (Conselho Estadual de Saneamento), órgão de nível central.

Apesar de não mencionar a palavra universalização, a política estadual de saneamento básico tem como objetivo assegurar os benefícios da salubridade ambiental à totalidade da população do Estado. Tal qual a lei federal, mesmo contando com princípios de atendimento integral da população aos serviços de saneamento básico, a lei estadual não tem metas ou cronogramas para atingir a totalidade da população com os serviços de saneamento básico, delegando esta tarefa ao plano estadual e aos planos regionais de saneamento.

A integração intersetorial está prevista de maneira destacada na lei 7750 de 1992. Em um de seus artigos ela enumera todas as políticas às quais devem estar integradas a Política Estadual de Saneamento Básico. Deve ser destacada a integração prevista na Política Estadual de Saneamento Básico com a Política Estadual de Recursos Hídricos, obrigando a construção de planos integrados para os dois setores, bem como adotando para o planejamento regional dos serviços de saneamento básico no estado a mesma unidade territorial adotada para o planejamento e gestão de recursos hídricos (UGRHI).

A participação social na Política Estadual de Saneamento Básico é garantida através dos diversos órgãos colegiados por ela criados para a gestão dos serviços de saneamento básico. Esses órgãos possuem grande influência nas realizações do setor, uma vez que são eles os responsáveis por criar e aprovar os planos estaduais (CONESAN) e regionais (CRESAN) de saneamento básico.

⁷ Instituto Trata Brasil <http://tratabr.wordpress.com/2010/06/25/a-regulamentacao-da-lei-do-saneamento-pouco-avanco-e-um-mau-exemplo/>

Como instrumento financeiro, a política estadual criou o FESAN (Fundo Estadual de Saneamento) que tem sua administração vinculada ao CONESAN. Suas despesas e rendimentos devem estar previstas e aprovadas no Plano Estadual de Saneamento. Se a presença dos órgãos colegiados ajuda a melhorar a qualidade dos gastos do FESAN, a falta de regulamentos claros sobre como podem ser gastos os recursos do fundo comprometem sua devida aplicação aos programas vinculados essencialmente ao saneamento básico.

Não existe na Política Estadual de Saneamento Básico qualquer menção quanto à regulação dos serviços de saneamento básico nem quanto a regras para a delegação destes serviços a terceiros. Deve ser ressaltado o fato de ter sido criada, em 2006, a Comissão de Regulação de Saneamento do Estado de São Paulo (CORSAMPA), por meio do decreto 50.868, de 8 de junho de 2006 (Galvão Jr et al., 2009).

Pelo exposto acima, percebe-se que as duas principais leis sobre saneamento básico incidentes sobre a RMSP, cada uma a sua maneira, permitem a existência de uma gestão compartilhada da água urbana. Não obstante as falhas contidas em cada um dos textos legislativos, fica clara a possibilidade legal de empreender-se um processo de caráter democrático rumo ao atendimento integral da RMSP com serviços de água urbana de qualidade através de um processo de governança.

Caberá aos usuários e ao poder público explorar o marco regulatório em questão, visando um futuro no qual a gestão e os serviços da água urbana possam ser de atendimento integral e com altos níveis de eficiência e qualidade. Estes deverão também fazer as correções necessárias e dele extrair todas as possibilidades para melhoria no atual quadro da água urbana na RMSP.

4.3 - A Política Nacional de Recursos Hídricos

Com a promulgação, em 1997, da Lei Federal 9.433/97 (BRASIL, 1997), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e definiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), a gestão de recursos hídricos passa a ser descentralizada em Comitês das Bacias Hidrográficas. Passa a ser dada importância à participação pública e fica garantida a participação de usuários e da sociedade civil em todos os plenários constituídos pelo SINGREH, desde o Conselho Nacional de Recursos Hídricos até os Comitês de Bacia Hidrográfica, formalizando-se assim as decisões tomadas no âmbito dos Comitês. Estes contam com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades ou entidades civis (Porto et al, 1999; Porto e Porto, 2008). Estas, legalmente constituídas, são os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; e outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos

Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. A partir do ano 2000 fica estabelecido que os representantes dos usuários devam ser 40% do número total de representantes do Comitê, e que a somatória dos representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal (em caso de bacias com rios da União) não poderá ultrapassar 40%.

Evidentemente, a Lei 9433/97 pode ter conseqüências diretas para a forma de gestão da água urbana. Por outro lado, na formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos, está também explícita a orientação de atender os objetivos de sustentabilidade e de eficácia em sua implementação, já delineando a atenção que é dada para os princípios da Governança da Água, tal como sugerido por Rogers e Hall (2003). Segundo esses autores, ouvir diferentes usuários na formulação de políticas é caminho obrigatório para que tais princípios sejam realizados.

4.4 - A Lei de Proteção aos Mananciais de 1975 e sua reformulação pela Lei 9866 de 1997.

A Lei de Proteção aos Mananciais de 1975 foi um dos instrumentos legais originados dos esforços de planejamento da RMSP para atenuar os impactos negativos da expansão da malha urbana e do desenvolvimento acelerado das indústrias sobre os recursos hídricos. Seu objetivo era a preservação dos mananciais na área da RMSP, que ocupam 54% de seu território. Estabeleceu o controle de atividades permitidas e não permitidas, articulado a limites e densidades máximas permitidas e índices urbanísticos de acordo com a posição das atividades na bacia (Philippi Jr e Maglio, 2005). Esta Lei permitiu aliar uma estratégia de proteção ambiental e estabelecer as bases para cooperação intergovernamental no que diz respeito ao disciplinamento do uso do solo. Porém, constatada a sua baixa efetividade devido à rigidez de seus ditames associada à incapacidade de implantação por parte da gestão pública estadual, a Lei não conseguiu obter êxito na preservação dos mananciais metropolitanos (Porto e Toledo, 2003).

Apresentou-se então a necessidade de nova legislação de proteção de mananciais e em 1997 foi promulgada a Lei Estadual 9866. Esta estabeleceu novos critérios e procedimentos para a proteção dos mananciais, já não restritos à RMSP, mas sim abrangendo todo o Estado de São Paulo. Seus objetivos são a proteção e a recuperação de condições ambientais específicas necessárias para a produção de água em quantidade e qualidade para atender à demanda das atuais e futuras gerações. A Lei apresenta grande progresso com relação à legislação de 1975, já que explicita as áreas de intervenção com maior flexibilidade, pois admite a ocupação de maneira controlada por tipo de atividade e uso e ocupação do solo, definindo três tipos de áreas de intervenção na APRM: área de restrição à ocupação, área de ocupação dirigida e área de recuperação ambiental. São também definidas as penalidades para os infratores.

Muitas das definições propostas pela Lei estão já ocorrendo, como é o caso da definição das 'áreas de preservação e recuperação de mananciais' (APRM) e as Leis específicas, como é o caso

da aprovação da Lei Específica da Guarapiranga, aprovada em como Lei Estadual de 2006 e Decreto Estadual 2007, e “*declara a Bacia Hidrográfica do Guarapiranga como manancial de interesse regional para o abastecimento público e cria a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga - APRM-G*”.

Não restam dúvidas de que a gestão da água urbana na RMSP pode orientar-se a partir deste farto arcabouço legal para convocar gestores a optar por programas e atividades que venham a contribuir para a solução dos problemas e mostrar caminhos para atacar os desafios.

5 – A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PROBLEMAS E DESAFIOS

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ocupa uma área aproximada de 8 mil quilômetros quadrados, reúne 39 municípios e uma população que ultrapassa os 19 milhões de habitantes. As condições de disponibilidade hídrica são extremamente críticas. A disponibilidade específica de água (DEA) para a RMSP, de acordo com estudo feitos por Falkenmark, (Hespanhol, 2008) em 2008 era de aproximadamente 216,7m³/hab.ano com previsão, para 2010, de apenas 179,3m³/hab.ano. Segundo este estudo, uma DEA abaixo de 500m³/hab.ano representa condição abaixo do limite de disponibilidade. Na RMSP, esta situação crítica está relacionada com a pressão demográfica no contexto geral da urbanização e seu impacto sobre o território. Assim é que a urbanização descontrolada contribui para a impermeabilização do solo e a redução da recarga do aquífero, assim como para a sua poluição e redução da capacidade dos mananciais superficiais. O inevitável colapso no abastecimento é uma consequência lógica.

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, cujo contorno geográfico corresponde aproximadamente ao da RMSP, não é fonte suficiente para o abastecimento. Dada a incapacidade de abastecer a população residente na Bacia, há mais de três décadas esta importa água da Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (conhecida por PCJ), percorrendo mais de 140 km, atravessando túneis e reservatórios. Com efeito, a água para o abastecimento vem sendo importada, desde a década de 1970, da Bacia PCJ através do Sistema Cantareira, que fornece 33m³/seg dos 68m³/seg necessários para consumo na RMSP. Esta chega a possuir complexo regime hidráulico e hidrológico, em virtude de alterações por obras hidráulicas e pelos efeitos antrópicos.

Esse quadro de insuficiência de água e forte impacto ambiental comporta ainda os conflitos entre os diferentes usuários dos recursos hídricos da Bacia e grupos de interesse. Um exemplo é a importação da Bacia PCJ, dado que este arranjo de importação de águas tem trazido novos conflitos.

Outra questão que se coloca é a da drenagem urbana. Porto e Toledo (2003) indicam que a área urbanizada ocupava, no ano de seu estudo, 37% da área da bacia e que, embora as taxas médias

de crescimento populacional estejam caindo, a expulsão da população de baixa renda para zonas periféricas leva à expansão da mancha habitada, o que faz com que as cheias locais se agravem. As soluções de remoção de população em espaços e bens valorizados nas áreas de várzeas e cabeceiras ou as soluções de engenharia (como, por exemplo, as estruturas de retenção de cheias urbanas, os conhecidos “piscinões”) são mais complexos e requerem maiores recursos financeiros do que prevenir a ocupação.

Conflitos internos também surgem na própria Bacia do Alto Tietê. As demandas agrícolas, domésticas e industriais concorrem pelo uso dos recursos hídricos. Somam-se a essas no conflito pelos recursos hídricos os usos para lazer, habitação entre outros. Por outro lado, as conseqüências resultantes dos diferentes usos contribuem para a poluição hídrica: efluentes industriais, agrotóxicos e esgoto doméstico, a poluição do ar e do solo, ataques à flora e à fauna, todos contribuindo para a redução da biodiversidade.

São então vários os desafios que encontra a gestão da água urbana na RMSP. Os conflitos descritos representam um desafio à gestão integrada de vários setores usuários dos recursos hídricos. A diversidade de municípios que integram a RMSP concorre para a ausência de integração territorial e administrativa. O planejamento regional integrado com outros setores não diretamente vinculados à gestão da água urbana, como por exemplo, os setores da habitação e transporte, bem como a necessidade de importação de águas de outra bacia representam o desafio da integração interbacia. Sem a gestão compartilhada e integradora, os usuários sentem-se livres para extrair do recurso hídrico e da infra-estrutura disponibilizada os benefícios que lhe convêm, substituindo o interesse comum pelo interesse particular. Está claro que se trata de conflitos que não podem ser resolvidos apenas com a disponibilização de infra-estrutura ou outras soluções de engenharia.

Esses fatores concorrem para que se realize na RMSP a chamada Tragédia dos Comuns, quando a degradação dos recursos naturais, de domínio comum, é inevitável já que cada usuário tende a utilizá-los livremente, sem qualquer tipo de cobrança externa, provocando, inclusive efeitos sobre os demais usuários (Hardin, 1968). Uma ‘luz ao final do túnel da degradação’ é indicada pelas as idéias desenvolvidas por Ostrom (1990). Estas confirmam que as instituições e grupos sociais organizados, fazendo a gestão coletiva de recursos compartilhados, desafiam a Tragédia dos Comuns: o compartilhamento de decisões e a participação de todos na gestão dos recursos naturais os torna responsáveis pelo destino dado aos recursos fundamentais para a sua reprodução como sociedade (Ostrom, 1990). As idéias de gestão integrada e compartilhada da água urbana, através da realização da governança e seus princípios estão embutidos nessas afirmações.

6 – GOVERNANÇA DA ÁGUA

Por volta da década de 1990, o termo ‘governança’ passou a ganhar atenção em relação à gestão ambiental. Naquela época, procurava-se um enfoque inovador na busca de respostas a problemas ambientais, respostas estas não encontradas nas medidas governamentais ou mesmo nas organizações ativas no setor (Theys, 2003). Por afetarem a todos os grupos sociais, os problemas ambientais surgiram como os elementos por excelência no desenvolvimento do conceito da governança, oferecendo a governos e gestores um campo fértil para a reflexão e a ação que ajudaria a diminuir sua letargia e inoperância. Assim, os gestores públicos passam a adotar em seu discurso os princípios embutidos no conceito da governança, como, por exemplo, a descentralização da gestão, a disseminação de informações, a participação de todos os grupos interessados nas decisões. Entretanto, na prática, muitos seguem adotando uma administração rígida e hierarquizada, fazendo uso de instrumentos de comando e controle e descartando instrumentos de consenso para a gestão ambiental.

Vista e utilizada desta forma, a governança perde sua capacidade de dar sentido à gestão da água urbana, já que para a sua plena realização é necessário encontrar as razões políticas que dão sentido às ações de gestão do bem-comum. Essas ações pedem enfoques inovadores para a sua implementação. Procedimentos confiáveis, distribuição mais equitativa de poderes e benefícios, fortalecimento de organizações públicas e sua legitimidade formam um conjunto importante de fatores a serem considerados para a realização da governança. Por outro lado, as condições culturais devem permitir a descentralização de decisões informadas, resultado da distribuição do saber, que tenham a possibilidade de influenciar políticas e estratégias (Theys, 2003). A governança supõe assim mudanças estruturais e um conjunto de inovações que vão além dos arranjos institucionais.

Ainda que importantes, os arranjos institucionais não são suficientes para a realização da governança. Esta deve ser pensada a partir de uma reflexão sobre valores, princípios e fins e da implementação eficaz de leis e regulamentos socialmente aceitáveis. Portanto, é um conceito de conotação fortemente política que focaliza a relação entre uma sociedade e seu governo, envolvendo a mediação de comportamentos através de valores, normas e leis, políticas públicas e ações, atividades domésticas, redes, incluindo o setor privado e as forças do mercado (Castro, 2007; Rogers e Hall, 2003). Governança é então uma noção que modela a ação de governar, adaptada às condições culturais, sociais, econômicas, políticas e ainda ambientais, naturais, e geográficas de cada sociedade (Cleaver e Franks, 2005).

Contextualizadas, participação, descentralização de decisões, abertura das instituições e transparência de informações se transformam em processos e arranjos institucionais que criam a

oportunidade e o espaço onde pessoas e grupos com diferentes interesses discutem, negociam e colaboram para coordenar suas ações, tal como explicitamente colocado por Rogers e Hall (2003).

A noção da necessidade de uma orientação baseada em princípios que tornem eficaz a governança da água também está presente no “Segundo Relatório sobre o Desenvolvimento da Água no Mundo: água uma responsabilidade compartilhada” pela UNESCO (2006). São princípios que norteiam as quatro dimensões da governança da água: social, respondendo ao princípio do acesso e uso equitativos; econômica, respondendo ao princípio do uso eficiente e o papel da água na redução da pobreza; política, respondendo ao princípio de oportunidades iguais aos cidadãos, homens e mulheres, ricos e pobres, reconhecendo-os como legítimos grupos de interesse para exercer influência democrática nos processos políticos e seus resultados; e ambiental, respondendo ao princípio do uso sustentável dos recursos hídricos e integridade dos ecossistemas. São valores, princípios e fins que fundamentam a governança e que podem responder às perguntas: Quem determina aqueles que terão acesso à água? A que água? Quando? Como? Quem decide quem tem o direito à água e aos serviços a ela relacionados? De que maneira esses valores, princípios e fins são aplicados na gestão da água urbana na Região Metropolitana de São Paulo?

Pelo exposto, a governança da água urbana chama então para o compartilhamento das decisões que afetam a todos os grupos formais: governos de todos os níveis, empresas prestadoras de serviço, o poder legislativo e beneficiários de serviços de abastecimento, esgotamento e drenagem urbanos, ou seja, os moradores em seus bairros.

6.1 - A gestão compartilhada da água urbana na RMSP

Importante na governança da água é como interagem os grupos – autoridades locais ou não locais, os que produzem as políticas públicas, os técnicos e especialistas, a sociedade civil organizada, os moradores ricos e pobres – e como são atendidas as suas respectivas prioridades. Ainda que o governo central seja o principal interessado ou lidere o processo da governança, ele é apenas um dos interessados. A base da governança são os processos de tomada de decisão, processos dos quais todos os cidadãos, homens e mulheres, devem tomar parte. Para isso, a estratégia por excelência é a gestão compartilhada. É nesse contexto que este artigo propõe um estudo da inclusão do cidadão na gestão compartilhada para minimizar os problemas causados pela inoperância ou ineficácia de obras hidráulicas e maximizar seus benefícios.

6.2 Gestão integrada da água urbana

O recorte geográfico de uma bacia hidrográfica oferece o espaço por excelência para o diálogo entre os diferentes setores, diálogo que possibilite uma intervenção integrada. “A bacia hidrográfica é o palco unitário de interação da água com o meio físico, o meio biótico e o meio social, econômico e cultural” (Yassuda, 1993, apud Porto e Porto, 2008).

Ainda que, como acima exposto, a legislação brasileira favoreça a gestão descentralizada de recursos hídricos por bacias hidrográficas, tendo na figura do Comitê de Bacias seu principal gestor, a estrutura gerencial de recursos hídricos na RMSP (no caso da RMSP o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH) não possui legitimidade ou competência legal para abranger outros setores que influem sobre a qualidade e quantidade de águas, sem serem usuários. Exemplos incluem o sistema de transporte, que se utiliza de vias que ocupam e impermeabilizam as margens de rios e o sistema de habitação, que aumenta a impermeabilização e contribui para expandir a ocupação em áreas de mananciais (Porto e Toledo, 2003). Além disso, os Municípios legislam sobre seus territórios de forma concorrente com os objetivos de gestão da água urbana. Porto e Toledo (2003) propõem então a abordagem da gestão integrada da água, uma visão mais recente da gestão de recursos hídricos, na qual se torna obrigatório considerar perspectivas de longo prazo no aproveitamento dos recursos e equilíbrio entre alternativas de expansão de capacidade e gestão da demanda. A gestão integrada é preconizada por autores e discussões em foros internacionais (Dourojeanni e Jouravlev, 2001) e supõe o uso sustentado dos recursos, abordagem multisetorial e emprego de medidas não estruturais, dentre as quais, a gestão da demanda.

6.3 - Os principais atores na gestão da água urbana na RMSP

Dada a forte interação entre os recursos hídricos e a gestão da água urbana, não se pode deixar de reconhecer o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê como um dos principais gestores da água urbana na RMSP, ainda que seu papel esteja limitado e que enfrente diversos obstáculos para a sua completa realização. Uma de suas funções, de acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos é a de articulador entre os diversos agentes, a atuação em primeira instância em caso de conflito, a aprovação do plano de recursos hídricos e a aprovação da implantação da cobrança e a precificação pelo uso da água (Porto e Porto, 2008). O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê é composto por membros representantes do Estado de São Paulo, dos Municípios e da Sociedade Civil organizada em igual proporção do número de assentos.

O Governo do Estado e os Municípios que integram a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê têm atribuições importantes na gestão da água urbana. Um exemplo é a elaboração do Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia, através da Secretaria de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – SSE, por intermédio do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE. O Plano, elaborado em 1998, está em fase de avaliação e proposição de ações necessárias para reduzir os efeitos das enchentes da RMSP. Os municípios também participam no estabelecimento de metas para o futuro.

Cada vez mais os institutos de ensino superior e pesquisa vêm atuando na formação de profissionais, na produção de pesquisa e na colaboração para a formulação de políticas públicas de

interesse para o setor, mas também na produção de documentos fundamentais para a gestão da água urbana. Tal é o caso da elaboração do Plano da Bacia do Alto Tietê pela Fundação Universidade de São Paulo em parceria com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Também as organizações do Terceiro Setor vêm atuando de maneira fundamental para a proteção de mananciais, de matas ciliares, capacitação de técnicos e trabalhadores sociais, avaliação e monitoramento das condições da água urbana. Muitas vezes é através do trabalho destas organizações não-Estado / não-Mercado que se obtém informações importantes sobre as condições ambientais em geral e de água urbana em particular.

As Prefeituras dos Municípios que formam a RMSP surgem também como importantes gestores da água urbana. Agem diretamente e através de importantes parcerias com organizações do Terceiro Setor e com as principais agências que atuam diretamente no abastecimento, esgotamento e drenagem. Exemplo recente é a da limpeza de córregos no Município de São Paulo, em parceria com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

A SABESP surge como um dos principais atores na gestão da água urbana, que atende à maioria dos 39 municípios da RMSP. Outra agência provedora de serviços de água urbana na RMSP é o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA). Esses atores paulatinamente se abrem para o trabalho mais próximo às comunidades que servem, seja através de seus departamentos 'comunitários', seja através de organizações da sociedade civil organizada. A pressão de populações cada vez mais conscientizadas de seus direitos por melhores serviços, sobretudo em áreas urbanas; a abertura dada pela legislação a processos participativos e a sua finalidade social de atendimento à população através da prestação de serviços essenciais levam essas empresas adotar novas formas de prestação de serviços, o que tem dado lugar a novos arranjos institucionais para o trabalho com a comunidade, pautado também por uma clara preocupação com o crescimento das taxas de pobreza.

7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão integrada e a gestão compartilhada da água urbana, como estratégias da Governança da Água, surgem como possibilidade de inovação a ser considerada pelos principais grupos de atores influentes na RMSP.

Ainda que não haja legislação específica sobre a gestão da água urbana, o arcabouço legislativo vigente é bastante compreensivo para abrigar ações que proporcionem os elementos para a realização da gestão compartilhada e a gestão integrada como estratégias da Governança da Água. Por outro lado, o referencial teórico e documental aqui apresentado conduz a considerações levem a propostas concretas para a gestão da água urbana, de maneira a seguir seus princípios e valores.

Na Governança da Água, o papel preponderante cabe ao Estado. Entretanto, ainda que importante, este não é o único ator e nem o único interessado. A noção de Governança da Água, tal como aqui descrita, sugere papel importante para a sociedade civil e o setor privado, com ou sem fins lucrativos, tal como as organizações do Terceiro Setor. Estas vêm desempenhando funções já não exclusivas do Estado com importante atuação. Trata-se de momento oportuno para uma participação mais atuante, apoiada em legislação, deixando ao poder público cada vez mais as funções de normatização e fiscalização.

Tomando por base o referencial da Governança da Água exposto neste artigo, estas considerações finais apontam algumas ações pelo poder público e outros atores que podem contribuir para enfrentar os desafios postos pelas condições em que se encontra a água urbana na RMSP:

- Garantir que as decisões que impactam a água urbana tenham a participação de governos locais, da sociedade civil organizada e do setor do mercado em todas as áreas de influência direta ou indireta sobre os recursos hídricos em geral e a água urbana em particular;
- Promover a avaliação do 'se' e 'como' se dá a participação compartilhada nas decisões e prover os meios necessários para a sua realização idealizada pela legislação, já que a estrutura necessária existe, sobretudo através do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e seus Subcomitês;
- Reforçar a participação de governos locais e das organizações da sociedade civil organizada nas reuniões do Comitê da Bacia e dos seus Subcomitês para o sucesso da integração intermunicipal, ou, no caso, metropolitano;
- Articular um sistema de informações que chegue aos vários segmentos da sociedade: de profissionais aos moradores nos bairros;
- Promover a educação para a gestão da água urbana através de meios de comunicação e através das escolas públicas e de organizações da sociedade civil organizada;
- Tornar obrigatório que Termos de Referência de projetos de água urbana contenham a componente de envolvimento de moradores e de suas lideranças através de canais que possibilitem a participação informada de todos;
- Utilizar as lições aprendidas em processos participativos ao mesmo tempo em que se incentiva o desenvolvimento de técnicas inovadoras para a participação de moradores e suas lideranças em projetos de água urbana;
- Promover a participação de profissionais com formação humanística em projetos de água urbana em pé de igualdade com os profissionais de formação técnica na área da engenharia;
- Guiar o processo de formulação de políticas públicas que privilegiem a gestão da demanda em pé de igualdade com as estratégias de gestão da oferta, de maneira integrada, e avaliar a sua implantação;

- Promover a capacitação de profissionais das áreas sociais e técnicas –sobretudo nos níveis locais- para aumentar sua eficiência e trabalho conjunto e maximizar os benefícios das obras de infraestrutura;
- Patrocinar e mobilizar as associações e lideranças comunitárias para que, em interação com governos locais e as empresas prestadoras de serviço, participem da gestão da água urbana em seus bairros, proporcionando espaço e sugerindo maneiras concretas para a intervenção de moradores em seu domicílio e arredores para melhoras nesse nível as condições da água urbana;
- Promover a capacitação para utilização de fundos de recursos financeiros já existentes e da criação de outros mais flexíveis e menos burocratizados.

Essas considerações finais introduzem elementos que contribuem para utilizar os conceitos de Governança da Água. A atuação dos órgãos deliberativos e das agências prestadoras de serviços – estas introduzindo paulatinamente mudanças institucionais – apoiados na legislação que se dispõe sobre elementos importantes para a gestão compartilhada e integrada da água urbana, revelam a abertura para as transformações que se requer para enfrentar os desafios impostos pela gestão da água urbana. As considerações aqui delineadas mostram caminhos para torná-las operantes como estratégias da Governança da Água para a gestão da água urbana na Região Metropolitana de São Paulo.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos (2007) “*Lei 11445, de 5 de janeiro de 2007 - Estabelece as Diretrizes acionais para o Saneamento Básico*” Brasília, DF.

BRASIL Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos (1997) “*Lei 9433, de 8 de janeiro de 1997 – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos*” Brasília, DF.

BRASIL Senado Federal (1988). “*Constituição da República Federativa do Brasil*”. Brasília, DF.

CASTRO, J.E. (2007) “*Water governance in the twentieth-first century*”. Ambiente & Sociedade. Campinas. V. X, n. 2 p. 97-118.

CLEAVER F. e FRANKS, T. (2005) “*Water governance and poverty: a framework for analysis*”. BCID Research Paper No.13 Bradford Centre for International Development University of Bradford, Bradford, BD7 1 DP.

GALVÃO JÚNIOR, A; NISHIO S.R.; BOUVIER, B.B.; TUROLLA, F.A. (2009) “*Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil*”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 43 (1): 207-27.

HARDIN, G. (1968) “*The Tragedy of the Commons*”. Science, 162, pp.1243-1248.

HESPANHOL, I. (2008) “*Um novo paradigma para a gestão de Recursos Hídricos*”. Estudos Avançados. São Paulo, vol. 22, no. 63.

ISA Instituto Socioambiental De olho nos Mananciais (2009) “Água e esgoto na Grande São Paulo: situação atual, nova lei de saneamento e programas governamentais propostos”.ISA São Paulo.

OSTROM, E. (1990) “*Governing the Commons - The Evolution of Institutions for Collective Action*” Cambridge University Press, 280 páginas.

PHILIPPI Jr, A; MAGLIO, I. (2005) “*Política e Gestão Ambiental: Conceitos e Instrumentos*” in *Educação ambiental e sustentabilidade*. Org. por Philippi Jr A, Pelicioni MCF Coleção ambiental 3, Barueri, USP. p.217-256, ilus, tab.

PORTO, M.F.A. e TOLEDO SILVA, R. (2003) “*Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração*” Revista Estudos Avançados, v. 17 (47), p 129 – 145.

PORTO, M.F.A. e PORTO, R.L.L. (2008) “*Gestão de Bacias Hidrográficas*”. Revista Estudos Avançados, v.22 (63), p. 43-60.

PORTO, M.F.A.; PORTO R.L.L.; AZEVEDO, L.G.T. (1999) “*A participatory approach to watershed management : the Brazilian system*”. Journal of the American Water Resources Association. Bethesda: v. 35, n. 3, p. 675-683

ROGERS, P e HALL, A. W. (2003) “*Effective Water Governance*”. Global Water Partnership Technical Committee, Estocolmo. The Background Papers Vol. 7

SÃO PAULO (Estado). (1989) “*Constituição do Estado de São Paulo*”. Capítulo 245.

SÃO PAULO (Estado). (1992) “*Lei 7750, de 31 de março de 1992. “Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências”*”.

THEYS J. (2003) “*La Gouvernance, entre innovation et impuissance: Le cas de l’environnement*” Revue Développement Durable & Territoires. Disponível em <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html?format=print>

TUCCI, C. E. M. (2008) “*Gestão integrada das águas urbanas*”. Revista REGA. Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Porto Alegre, vol. 5, n. 2, p. 71-81.

TUCCI C. E. M. (2007) “*Aspectos Urbanos e Mudanças Climáticas*”. III Conferência Regional sobre Mudanças Globais: América do Sul – Mudança climática rumo a um novo acordo mundial. Instituto de pesquisa Hidráulicas. UFRGS, Porto Alegre, RS,.

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2006) “*Water, a Shared Responsibility. The United Nations World Water Development Report 2*”, Paris e New York