

II Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS. Indaiatuba, 26 a 29 de maio de 2004

GT Recursos Hídricos: atores sociais, gestão e territorialidade

Título: **NOVOS ARRANJOS, VELHOS PROBLEMAS**

Autor: Valéria Nagy de Oliveira Campos – Arquiteta e Urbanista, Doutoranda PROLAM-USP

Instituição: ALPLAN - USP – Grupo de Pesquisa sobre Urbanização e Planejamento - Brasil e América Hispânica - Universidade de São Paulo.

Área de pesquisa: metropolização, gestão de recursos hídricos, participação, Região Metropolitana de São Paulo, Zona Metropolitana da Cidade do México.

Endereço: Rua Maria Paula, 200. ap.173. CEP 01319-00 - São Paulo, Brasil

e-mail: valnagyc@yahoo.com

Resumo

Em dezembro de 2004, o Comitê da Bacia Alto Tietê comemorará dez anos de sua instalação. Neste período, ocorreram avanços e retrocessos, mas a gestão descentralizada é hoje um fato.

Contudo, existem regiões, como as Bacias do Alto Tietê e do Piracicaba, Capivari e Jundiá que apresentam problemas complexos, relacionados aos conflitos entre usos múltiplos de uma água escassa, que exigem soluções mais abrangentes. Tais problemas, originaram-se há muito tempo, em virtude da adoção de políticas que priorizaram o uso das águas para geração de energia, em detrimento do seu uso para o abastecimento, o que condicionou a adoção da importação de água da Bacia do Piracicaba para a do Alto Tietê, um projeto polêmico por causa do prejuízo às atividades na Bacia do Piracicaba. No entanto, o Ministério de Minas e Energia, em 1974, concedeu à SABESP o direito de derivar 33m³/s para o Sistema Cantareira.

Em 2003, a escassez de água fez com que o Consórcio Intermunicipal PCJ e o Comitê PCJ decidissem negociar com a Secretaria de Energia e Recursos Hídricos para obter maiores volumes de água para os municípios abaixo das represas do Sistema Cantareira.

Em agosto de 2004, acabará o período concedido à SABESP, a qual solicitará a renovação da outorga do direito de uso das águas, que contribuem para abastecer metade da RMSP.

Os segmentos envolvidos começam a se mobilizar. Além dos Comitês regionais e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, também estão envolvidos o DAEE - responsável pela outorga em São Paulo -, e a ANA - responsável pela outorga em nível nacional. Como resolver o impasse, neste sistema descentralizado?

Palavras-chave: recursos hídricos, gestão, conflitos, CBH-AT, CBH-PCJ.

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2004, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê comemorará dez anos de sua instalação. Ao longo deste período, também foram instalados na área os cinco Sub-Comitês - Cotia - Guarapiranga, Tietê - Cabeceiras, Tamanduateí - Billings, Juqueri - Cantareira e Pinheiros - Pirapora -, e a Agência de Bacia.

Observamos que ocorreram avanços e retrocessos no processo de implementação da gestão descentralizada, integrada e participativa na Bacia Alto Tietê.

Os avanços ocorreram principalmente no desenvolvimento da capacidade de pressão e de inserção das necessidades de alguns setores, que anteriormente não encontravam espaço, e na proposição e implementação de projetos, ainda que em menor grau que o desejado. A sociedade vem se fortalecendo, através da criação de Redes e Fóruns Temáticos, os quais têm possibilitado a soma de esforços e a ampliação das bases para fiscalizar e pressionar o governo, quanto às políticas, leis e decisões relacionadas ao tema. Por outro lado, os Comitês e Sub-Comitês tornaram-se um espaço de discussão sobre diversos temas relacionados à água, à população e ao território, envolvendo o estado, os municípios e a sociedade civil. Ampliou-se o foco da gestão dos recursos hídricos para a gestão da bacia hidrográfica.

Os retrocessos, por sua vez, podem ser verificados nas manobras políticas do governo que, muitas vezes, se utiliza do discurso técnico, da experiência e do capital humano acumulados para conduzir as reuniões ou, até mesmo, atrasar algumas sessões.

No entanto, considerando que, até os anos 80, a estrutura de gestão das águas era centralizada na União, que o foco estava na engenharia hidráulica e na produção de energia elétrica, que havia forte resistência dos órgãos tradicionais à descentralização e que a cultura participativa não faz parte de nossa sociedade, podemos dizer que os resultados têm sido bons.

Entretanto, estes bons resultados e os motivos para comemoração têm cedido espaço às preocupações e negociações, envolvendo sobretudo o Comitê Alto Tietê (CBH-AT) e os Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ e o PCJ Federal)¹. Em agosto deste ano, encerra-se o período de 30 anos concedido à SABESP para que ela pudesse transferir 31m³/s das águas da Bacia do Piracicaba e utilizá-las no Sistema

¹ Estas bacias apresentam baixíssima disponibilidade hídrica: a BH-AT possui 200 m³ por habitante/ano e a BH-PCJ, 400 m³ por habitante/ano. A quantidade considerada suficiente à realização das atividades humanas básicas, é de 2.500m³/hab/ano; áreas com um volume abaixo de 1.500m³/hab/ano são consideradas críticas. Nos últimos anos estas bacias vêm sofrendo com a estiagem, o que tem resultado na adoção do rodízio, no aumento da concentração da poluição dos rios, entre outros problemas. Em fevereiro de 2004, por exemplo, o reservatório Cantareira estava com 3% de sua capacidade, quando o mínimo desejável para este período é de 20%.

Cantareira, o qual abastece metade da população da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP.

Estas negociações representam um grande desafio porque:

- as políticas de utilização das águas adotadas na região há muito tempo, basearam-se na suposta abundância de recursos hídricos e desconsideraram as questões ambientais, contribuindo para a escassez de água em qualidade e quantidade;
- estas bacias abrigam as duas maiores regiões metropolitanas do estado (São Paulo e Campinas) e nenhuma delas pode prescindir dos volumes de água solicitados para atender às respectivas demandas;
- a interligação destas Bacias - e a da Baixada Santista -, através de obras hidráulicas é um fato desde os anos 60, o que impede que se veja a questão de forma unilateral; e
- a questão extrapola a decisão entre dois Comitês regionais, tendo em vista que um dos tributários do Piracicaba nasce em Minas Gerais, o que torna suas águas de domínio da União.

Trata-se de resolver velhos problemas através de novos arranjos institucionais.

1. VELHOS PROBLEMAS: A FORMAÇÃO DO COMPLEXO HIDRÁULICO-SANITÁRIO INTER-REGIONAL

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (BH-AT), as Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (BH-PCJ) e a Baixada Santista (BH-BS) estão interligadas, desde a década de 60, através de uma série de obras hidráulicas efetuadas para tentar solucionar questões de geração de energia elétrica, saneamento e abastecimento, as quais formaram um "Complexo Hidráulico-Sanitário Inter-regional".

Estas obras, que objetivaram atender, principalmente, à demanda da RMSP, podem ser traduzidas em dois projetos principais: o Projeto Serra, para produção de energia elétrica, e o Sistema Cantareira, para o abastecimento de parte da Região Metropolitana de São Paulo. A proposta para o saneamento adotada foi uma decorrência das opções anteriores.

1.1. Geração de energia: Projeto Serra

O "Projeto Serra" propôs, no início do século XX, a construção de uma série de obras² que possibilitaram o uso das águas dos rios de São Paulo na produção de energia elétrica barata na Usina Hidroelétrica Henry Borden, construída em Cubatão, no litoral. Aproveitou-se o desnível de 719m entre as duas áreas.

Aprovado o projeto, o Estado concedeu à empresa canadense *The São Paulo Tramway, Light & Power Company Limited* o direito de usar os rios Tietê e Pinheiros, assim como seus afluentes, na referida empreitada.

No entanto, com o passar do tempo, visando aumentar a produção de energia e utilizar a capacidade total de Henry Borden, passou-se a despejar os esgotos *in natura* nos rios, em quantidades superiores à capacidade de diluição dos cursos de água, fato que contribuiu para poluir rios e reservatórios. Além dos esgotos domésticos, também foram despejados efluentes industriais, tóxicos e insolúveis em água, o que acabou por contaminar os cursos d'água.

1.2. Esgotamento sanitário: Plano HIBRACE/SANEGRAN

Desde então, objetivando resolver os problemas de contaminação dos cursos de água e dar tratamento aos esgotos produzidos, foram propostas algumas alternativas, ora visando sanar o conflito entre os diferentes usos da água, ora buscando amenizar a questão, mas mantendo intacto o uso da água para a geração de energia elétrica.

Um destas alternativas, aprovada em 1968, foi o Plano de Desenvolvimento Global dos Recursos Hídricos das Bacias do Alto Tietê e Cubatão - Plano HIBRACE -, o qual propôs que o tratamento dos esgotos da região fosse realizado em lagoas de estabilização, constituídas por braços da represa Billings; os efluentes seriam encaminhados para o reservatório Rio das Pedras. O abastecimento seria feito com recursos da Bacia do Piracicaba.

Posteriormente, em 1976, com apoio financeiro do PLANASA, foi elaborado e implementado o Programa de Obras de Saneamento e Controle da Poluição das Águas na Região

² As principais obras realizadas foram: a retificação dos rios Tietê e Pinheiros; a construção da barragem Edgard de Souza, dos reservatórios Billings e Rio das Pedras e das usinas elevatórias de Pedreira e Traição. De acordo com a proposta, o volume de água no Tietê seria regularizado pela Edgard de Souza; parte deste volume seria enviado pelo Pinheiros, revertido, até o reservatório Billings e deste até o Rio das Pedras, através das usinas elevatórias. Deste reservatório, as águas desciriam a Serra do Mar até a Usina Henry Borden. Além de girar as turbinas da referida usina, estas águas contribuiriam para dessalinizar as do rio Cubatão.

Metropolitana de São Paulo, conhecido como Plano Diretor SANEGGAN, o qual assumiu a manutenção da reversão do rio Pinheiros e o envio de dejetos à Billings; procurou assegurar o uso desta para abastecimento de água e lazer, propondo o barramento dos tributários - Bororé, Cocaia e Taquacetuba - e do rio Grande e transformando o corpo central da Billings em uma represa-canal para passagem dos esgotos tratados em direção à Henry Borden, em Cubatão, e propôs a construção das ETE's de Suzano, do ABC e de Barueri.

No entanto, de acordo com o próprio SANEGGAN, uma vez que "o uso dos recursos hídricos da bacia [Alto Tietê], já há algum tempo escassos, foi estabelecido em função do aspecto de geração de energia, as obras decorrentes desse aproveitamento são agora fatos consumados" (Hidroservice, op.cit., 34, *apud* OLIVEIRA, op.cit., 93).

1.3. Abastecimento: Sistema Cantareira

A partir da década de 60, os mananciais da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, utilizáveis para o consumo humano, não conseguiam mais atender à demanda crescente; por isto, adotou-se uma política de importação de água de boa qualidade de outra bacia hidrográfica: a Bacia do Alto Piracicaba. Iniciou-se, então, a implementação do chamado Sistema Cantareira, projetado de acordo com o Plano HIBRACE; um projeto polêmico, porque a reversão das águas prejudicaria os moradores e as atividades econômicas existentes na Bacia do Piracicaba. A contenda foi resolvida pelo próprio governo federal, que se mostrou predisposto a manter o sistema de geração de energia elétrica já implementado. A derivação das águas foi autorizada através de uma estrutura legal representada pelos seguintes atos: despacho do diretor-geral do DNAEE, de 12/07/1974, que aprovou o projeto de viabilidade técnico-financeira apresentado pela SABESP, para a derivação de até 33 m³/s dos rios Jaguari, Cachoeira, Atibainha e Juqueri; portaria nº 750, de 05/08/1974, na qual o ministro de Minas e Energia autorizou a derivação; e portaria nº 100, de 21/08/1975, na qual foi prorrogado o prazo para a apresentação do projeto definitivo relativo à derivação dos referidos rios.

O Sistema Cantareira, cuja construção iniciou-se em 1966, é composto por 6 reservatórios: Jaguari, Jacaré, Cachoeira, Atibainha e Juqueri. A água do Alto Piracicaba é aduzida por gravidade através de 48km de túneis e canais de interligação até o reservatório Paiva de Castro, no rio Juqueri; daqui, as águas são conduzidas, também por gravidade, até a Estação Elevatória de Santa Inês; após um recalque de 120m, as águas chegam ao reservatório Águas Claras, sendo aduzidas, então, à Estação de Tratamento de Água de Guaraú.

Hoje, o Sistema Cantareira faz parte do Sistema Integrado de Abastecimento de Água da RMSP³, junto com os sistemas produtores Guarapiranga, Rio Grande (Billings), Cotia e Alto Tietê, interligados pelo Sistema Adutor Metropolitano.

1.4. Obras realizadas, fatos consumados

Este conjunto de soluções propostas priorizaram o uso da água para a geração de energia elétrica, em detrimento de seu uso para o abastecimento doméstico, adotando medidas pouco apropriadas para acelerar e aumentar a produção desta energia.

Por outro lado, o esgotamento sanitário sempre foi preterido, recebendo menores investimentos, os quais, em sua maioria, concentraram-se na extensão da rede coletora e não na construção de ETE's.

Assim, as conseqüências negativas da prática adotada pelo setor energético foram reforçadas pela insuficiência de investimentos no setor de saneamento básico, o que acabou por tornar conflitantes o uso da água para geração de energia e seu uso para abastecimento, traçando o destino dos recursos hídricos na região.

2. NOVOS ARRANJOS

Embora as obras hidráulicas realizadas e a escassez de água sejam fatos consumados, a maneira de pensar sobre estes problemas tem mudado intensamente.

Desde os anos 70, houve uma inflexão no modo de tratar as questões ambientais e, por extensão, os recursos hídricos⁴. Além disto, desde os anos 80, iniciou-se um processo de redemocratização e descentralização do poder no país.

³ Na década de 90, este Sistema envolvia 31 municípios, sendo 25 de responsabilidade exclusiva da SABESP e os outros seis de corresponsabilidade entre a SABESP e as prefeituras municipais.

⁴ Contribuíram muito para isto, as reuniões e os trabalhos realizados no início da década de 70, como a realização da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972), nos quais se apontou para as conseqüências das ações humanas – de forma positiva ou negativa -, sobre o meio ambiente e para a necessidade de se considerar os recursos naturais no planejamento econômico e responsabilizou toda a sociedade pela preservação e administração dos recursos naturais.

Frente a tais mudanças, os "velhos problemas", envolvendo o conflito pelos usos múltiplos da água na região passaram a ser tratados segundo uma nova abordagem.

Em 1991, a lei nº 7663 instituiu, no estado de São Paulo, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, o qual se apoia na descentralização e na participação da sociedade civil na tomada de decisões; na adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para a gestão e o planejamento da água e na adoção de instrumentos e leis para inibir o desperdício e a degradação da água.

O SIGRH se estrutura em três instâncias de articulação – deliberativa, técnica e financeira -, com composição e atribuições próprias. A instância deliberativa é composta pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's) e pelas Agências de Bacia. A instância técnica é representada pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, e a instância financeira, pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO.

O CRH tem como uma de suas funções decidir, originariamente, os conflitos entre os Comitês de Bacias Hidrográficas, com recurso ao Chefe do Poder Executivo, em último grau. Os CBH's, instâncias regionais deliberativas, por sua vez, têm como uma de suas funções promover acordos, cooperação e conciliação de interesses entre os usuários da água na bacia.

Os primeiros Comitês a serem instalados no estado de São Paulo foram o CBH-PCJ⁵, em novembro de 1993, e o CBH-AT, em dezembro de 1994. O PCJ é composto por 17 representantes de cada segmento - governo estadual, governos municipais e sociedade civil-, e o AT, por 16 representantes; todos com direito a voz e voto.

No âmbito nacional, a lei que instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH só foi promulgada em 1997⁶ (Lei nº 9433). O SNGRH é integrado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, o órgão superior da hierarquia administrativa da gestão das águas, pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes sobre o assunto e pelas Agências de Água.

⁵ É importante destacar o papel desempenhado pelo Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (criado em 1989), apoiando a criação do CBH-PCJ e dando suporte aos usuários em termos técnicos, legais e institucionais para que eles pudessem participar do CBH e dos demais colegiados do SIGRH. O Consórcio conta com a participação de 42 municípios e 34 empresas.

⁶ O Projeto desta lei, discutido desde 1995, foi encaminhado ao Congresso em 1996. O PL apresentava dois itens polêmicos: a cobrança pelo uso da água - e as possibilidades de aplicação dos recursos obtidos com a mesma -, e a subordinação do setor elétrico à lei - diferença entre a outorga para o uso da água e a concessão para geração de energia elétrica.

A ele cabe coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Segundo esta lei, o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum deve ser realizado pela articulação da União com os Estados, de acordo com os instrumentos propostos: os Planos de Recursos Hídricos - elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o território nacional -, a classificação dos corpos d'água, segundo o uso; a outorga dos direitos de uso destes recursos e a cobrança pelo uso e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

O novo arranjo institucional proposto para o gerenciamento dos recursos hídricos envolve, portanto, instâncias de nível federal, estadual e regional. Porém há que se acrescentar que, em virtude do domínio sobre as águas, existem casos em que é montada uma "instância híbrida": um Comitê Nacional de Bacia Hidrográfica, envolvendo um ou mais rios de domínio da União.

Neste sentido, tendo em vista a Constituição brasileira - que dispõe sobre os bens da União e o domínio sobre as águas -; a Lei Nacional de Recursos Hídricos - que dispõe sobre a instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União - e a Resolução CNRH nº 5, de 10/abril/2000 - que dispõe sobre as ações dos Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio dos Estados, afluentes a rios de domínio da União, prevendo que elas serão desenvolvidas mediante articulação da União com os Estados -, e considerando que o rio Jaguari, afluente do rio Piracicaba, nasce no estado de Minas Gerais, sendo um rio de domínio da União, foi criado, em maio de 2002 o Comitê Nacional das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, designado, PCJ Federal.

O PCJ Federal é composto por 50 membros: 20 representantes dos poderes públicos - União, estados de São Paulo e Minas Gerais e municípios de São Paulo e de Minas Gerais -; 20 representantes dos usuários e 10 representantes da sociedade civil dos dois estados. Este Comitê tem como uma de suas competências, arbitrar, em 1ª instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos de domínio da União e dirimir as divergências sobre os seus usos.

Completo-se, assim, o novo arranjo institucional para gerenciar os recursos hídricos, tendo a bacia hidrográfica como referência, descentralizado e com a participação dos vários segmentos envolvidos.

3. A QUESTÃO E O DESAFIO

O conflito entre os usos múltiplos e a disputa pela água escassa na região é uma questão antiga e recorrente.

No caso do Sistema Cantareira, por exemplo, enquanto se discutia sua implantação -1968-69-, a cidade de Piracicaba enfrentava uma grande estiagem, sofrendo com o aumento da poluição dos rios e a intensificação do odor exalado pelas águas. A decisão de se adotar o Sistema, confirmou e reforçou a problemática que já era vivenciada pela população. Com o passar dos anos e o aumento da demanda, vieram as dificuldades com o abastecimento e o município foi obrigado captar água em outro manancial, a cerca de 20km de distância.

Entre 1986 e 87, o Sistema Cantareira operava com a capacidade total, revertendo 31m³/s para o abastecimento de São Paulo, o que sugeria um cenário cada vez mais desanimador. Foram encaminhadas, então, algumas ações ao Ministério Público, mas sem sucesso, o que levou a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba a organizar a Campanha "Ano 2.000 - Redenção Ecológica da Bacia do Piracicaba" e a encaminhar uma "Carta de reivindicações" ao Governo Estadual.

Por outro lado, é preciso ressaltar que mesmo com a importação de água, a RMSP continuava tendo problemas para manter regularizado o serviço de abastecimento, levando a SABESP a implantar um sistema de rodízio nos períodos mais críticos de estiagem.

No final de 1990, por exemplo, o reservatório Gurapiranga sofreu um processo de eutrofização, gerando uma série de protestos, principalmente da classe média que era abastecida pelas águas com gosto e odor desagradáveis.

Em 1992, foi criado o Programa Metropolitano de Águas que propunha 80 empreendimentos para regularizar o abastecimento de água na RMSP. No ano seguinte, o DAEE contratou o Consórcio Hidroplan para elaborar o chamado Plano Integrado de Aproveitamento e Controle dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Alto Tietê, do Piracicaba e da Baixada Santista.

No entanto, apesar das propostas efetuadas e das obras construídas na década de 90, em 2000, ocorreu uma grande estiagem e o rodízio de água retornou a São Paulo. No ano seguinte, a situação foi ainda pior e a estiagem afetou não só o abastecimento como a geração de energia elétrica, desta vez, em âmbito nacional.

Todos estes fatos demonstram que a escassez de água é um problema antigo e que a questão do fim da concessão da outorga é apenas mais um desafio. Um desafio que agora deve ser

enfrentado no âmbito de um sistema descentralizado e participativo, envolvendo duas bacias hidrográficas - uma delas com um Comitê Federal.

A água é necessária nas duas áreas e o uso prioritário é o abastecimento. Suspender a importação para o Sistema Cantareira deixará 9 milhões de pessoas sem água. No entanto, continuar a derivação de 31 m³/s, mesmo nos períodos de estiagem, prejudicará o atendimento de 4,5 milhões de pessoas que vivem abaixo da barragem, deixando-lhes 3m³/s, quando o ideal seria 6m³/s.

4. POSICIONAMENTO DOS ENVOLVIDOS

De acordo com as discussões efetuadas, podemos detectar que a grande maioria dos envolvidos pertencentes aos Comitês PCJ ou ao Consórcio Intermunicipal PCJ não desejam impedir a renovação da outorga de uso à SABESP, interrompendo a derivação das águas.

O que estão pleiteando é uma distribuição mais imparcial do volume de água disponível e, para isto, propõem uma "Gestão Compartilhada" dos recursos hídricos, a qual deve adotar um valor de referência para o volume a ser importado

Por outro lado, questionam o comportamento do governo, das entidades e da população do CBH-AT, propondo que este desenvolvam outros sistemas produtores para o abastecimento da região, assim como ações não-estruturais⁷ a fim de diminuir a demanda pela água e as perdas⁸ no sistema. Tais ações vêm sendo desenvolvidas há algum tempo nas Bacias do PCJ, desde a criação do Consórcio Intermunicipal do PCJ, com resultados satisfatórios.

Diante da urgência da situação, os membros dos CBH AT e do PCJ, além de órgãos da administração, tomaram algumas medidas tais como: a assinatura de um Protocolo de Intenções e a criação de um Grupo de Trabalho, o GT - Cantareira.

⁷ As principais "ações não-estruturais" são: redução das perdas de água no abastecimento, por fugas e por tomadas ilegais - algo em torno a 4,4 m³/s -; racionalização do uso da água no âmbito doméstico e programas de educação, que podem chegar a economizar 2,6 m³/s; assistência técnica aos agricultores no uso da água para irrigação, bem como cobrança pelo uso da água; e indução do reuso das águas pelas indústrias.

⁸ Em 90, de acordo com a SABESP, isto significava algo em torno de 6,7m³/s ou 18 milhões de dólares por mês.

4.1. Protocolo de Intenções - Grupo de Coordenação e Acompanhamento

Em 22 de setembro de 2003, "considerando o estado crítico dos recursos hídricos na região, em termos de quantidade e qualidade, a dificuldade de se responder à demanda, a importância estratégica do Sistema Cantareira, a necessidade de articulação política e institucional para solução de conflitos de uso da água, a conveniência de se viabilizar novos procedimentos operacionais com o objetivo de harmonizar os principais interesses envolvidos na utilização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e do Alto Tietê", foi assinado um Protocolo de Intenções entre a Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento - SERHS, o CBH-AT, o CBH-PCJ, o DAEE, a SABESP e o Consórcio PCJ.

Os objetivos deste Protocolo são: otimizar a utilização dos mananciais de abastecimento público das bacias do Alto Tietê e do Piracicaba, Capivari e Jundiaí; tornar públicos os dados sobre as vazões; aperfeiçoar os Sistemas de Suporte à Decisão das estruturas hidráulicas existentes e viabilizar novos procedimentos operacionais.

Há uma proposta de dividir, entre os participantes, as responsabilidades e as fontes de financiamento, a serem utilizadas nas obras e ações necessárias: FEHIDRO (CBH-AT e CBH-PCJ), SABESP e CI-PCJ.

Os signatários deste protocolo comprometeram-se também a criar um "Grupo de Coordenação e Acompanhamento para o gerenciamento de todos os trabalhos decorrentes deste Protocolo, de forma global e articulada, independentemente do contratante e do número de contratos, buscando sempre a cooperação de outros órgãos e entidades conforme a necessidade dos trabalhos."

4.2. GT-Cantareira

Em dezembro de 2003, foi criado pela deliberação conjunta dos Comitês PCJ (estadual e federal), o "Grupo de Trabalho sobre a renovação da outorga de direito de uso dos recursos hídricos do Sistema Cantareira", denominado GT Cantareira, com as seguintes atribuições: promover discussões sobre questões específicas, principalmente nas Câmaras Técnicas dos Comitês PCJ; solicitar e coletar informações e sistematizar, organizar e divulgar os resultados dos debates, estudos e demais trabalhos efetuados; e encaminhar propostas de Deliberações

dos Comitês PCJ à Câmara Técnica de Planejamento para apreciação posterior dos Plenários dos Comitês PCJ.

O GT é composto por um representante do governo federal, um do governo de São Paulo (indicação SERHS), um do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, um do CBH-PCJ ou do PCJ Federal (Piracicaba), um de município mineiro (PCJ Federal - Extrema), um da SABESP, o presidente do CBH-PCJ, três representantes dos usuários (ASSEMAE, CIESP/Jundiaí e Sindicato Rural de Campinas) e dois representantes da sociedade civil (Sociedade Rioclarense de Defesa do Meio Ambiente - SORIDEMA e Fórum Permanente das Entidades Cíveis do PCJ). A Agência Nacional de Águas - ANA e o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE foram convidados para dar suporte técnico ao GT.

Visando discutir os assuntos pertinentes e elaborar uma proposta relativa à renovação, a ser discutida em reunião do CBH-PCJ, foram agendadas dez reuniões - entre 13 de janeiro e 25 de maio -, considerando os prazos legais da outorga.

Em fevereiro deste ano, a Plenária de Entidades da Sociedade Civil do Consórcio Intermunicipal PCJ, "cientes da necessidade de ações serem executadas por agentes acima dos envolvimento com os conflitos", encaminhou ao Ministério Público uma carta relatando os fatos.

5. LEGISLAÇÃO INCIDENTE

De acordo com a legislação estadual pertinente (Decreto Estadual nº 41.258, 31/10/1996), compete ao DAEE conferir a outorga de uso das águas de rios de domínio estadual para: I - a implantação de qualquer empreendimento que possa demandar a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos; II - a execução de obras ou serviços que possa alterar o regime, a quantidade e a qualidade desses mesmos recursos; III - a execução de obras para extração de águas subterrâneas; IV - a derivação de água do seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo; V - o lançamento de efluentes nos corpos d'água.

Seu requerimento deve ser feito por escrito, contendo os elementos estabelecidos em norma do Departamento e a outorga será passada por meio de Portaria do Superintendente da Autarquia, com o seguinte conteúdo: I - de autorização; II - de licença de execução; ou III - de autorização ou concessão, esta quando o fundamento da outorga for a de utilidade pública, nos casos de derivação ou lançamento.

Nos casos em que haja o aumento de demanda ou a insuficiência de águas para atendimento aos usuários, o DAEE poderá suspender temporariamente a outorga ou requerer sua readequação. Nesta hipótese, o próprio Departamento deverá fixar as novas condições da outorga, observando os critérios e normas estabelecidas nos Planos de Bacias e nas Deliberações do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH.

Por outro lado, quando as águas são de domínio federal, a outorga deve ser estabelecida pela União, ou em articulação com a mesma.

De acordo com a legislação federal, a derivação ou captação de parcela de água existente em corpo hídrico – ou extração de água de aquífero subterrâneo -, para consumo final, inclusive abastecimento público, está sujeita à outorga do direito de uso e à cobrança pelo uso.

Nos casos de renovação de outorga, esta só será efetivada mediante ato administrativo fixando um novo prazo de vigência e somente se aplicará a empreendimentos nos quais sejam mantidas as mesmas condições estabelecidas no ato de outorga anterior. O outorgado deverá apresentar requerimento junto ao Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Recursos Hídricos, com antecedência de até cento e oitenta dias do término de validade da outorga. (IN n° 4, 2000. Art.8 e 9.) A solicitação de renovação deverá ser feita preenchendo os formulários correspondentes aos tipos de usos previstos e encaminhando a documentação necessária atualizada.

Toda outorga de direito de uso de recursos hídricos terá um prazo máximo de 35 anos, renovável, sendo que na outorga para concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, o prazo não poderá ser superior ao constante do contrato de concessão, permissão ou autorização.

6. PROCEDIMENTOS E INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Considerando o domínio das águas e as bacias hidrográficas envolvidas, apesar do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo GT-Protocolo e pelo GT-Cantareira, a decisão sobre a questão envolverá o DAEE e a ANA.

De acordo com Leila de Carvalho Gomes (2004, s/p), Diretora de Procedimentos de Outorga e Fiscalização do DAEE, "tecnicamente, para preencher as exigências legais, de regulamentos do DAEE e da ANA, em função da dominialidade, a Sabesp terá uma outorga segmentada em

formulários dos dois órgãos. **No entanto, a análise e parecer técnico de sistema tão complexo, deverá ser único.**

Para renovação da Outorga (...), a Sabesp deverá portanto apresentar os seguintes formulários:

- 07 formulários para captação - derivação, para caracterizar a contribuição de cada barragem à reversão (...).

- 07 formulários caracterizando as obras e a operação de cada uma (...).

- 01 formulário de canalização, para caracterizar a interferência no Rio Juqueri (...).

- 02 formulários - Lançamento de Águas, caracterizando a reversão para o Alto Tietê, em seus dois pontos: no túnel 5 e na Represa Paiva Castro (...).

- 01 formulário, e o mais importante, do tipo IX - RAE - Relatório de Avaliação de Eficiência do Uso da Água, onde será descrita a integração destas obras, a operação como um todo do Sistema e ainda propostas da SABESP de médio e longo prazo para o uso do Sistema, bem como alternativas a evolução de demanda, e possíveis liberações de vazões para o PCJ."

O Processo de Outorga deverá ser encaminhado à ANA e ao DAEE em 12 de julho de 2004.

A seguir, procuraremos compreender melhor como tem sido a atuação destes dois órgãos na gestão da água, para situá-los no processo de gestão descentralizada.

6.1. DAEE

O DAEE foi criado, em 1951, para cuidar do uso múltiplo e integrado dos recursos hídricos, dentro da Secretaria de Serviços e Obras Públicas, como órgão autárquico, sendo supervisionado pelo governo federal, recebendo recursos da *United States Agency for International Development* - USAID e apoio tecnológico do *United States Bureau of Reclamation* e tendo como modelo a experiência da *Tennessee Valley Authority* - TVA.

Observamos que ao longo destes anos, grosso modo, o Departamento vem atuando em duas frentes de trabalho: a) na busca de propostas para os conflitos decorrentes do uso múltiplo de um recurso escasso como a água; e b) na implementação do SIGRH, de seus componentes e estatutos, participando inclusive de algumas das diversas instâncias criadas.

Com relação à segunda frente de trabalho, a atuação do DAEE pode ser observada desde 1982, quando, considerando a importância de se implantar um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos, tomou a iniciativa de promover uma série de encontros de órgãos gestores de recursos hídricos, federais e estaduais, cujas conclusões e recomendações foram condensadas em um Relatório Final do Grupo de Trabalho, um material de referência.

Em 1987, foi criado o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, a instância técnica do SIGRH, e o DAEE foi incluído como um de seus membros.

Ao CORHI compete: coordenar a elaboração periódica do PERH, incorporando as propostas dos CBH's e submetendo-as ao CRH; promover a integração e a articulação entre os componentes do SIGRH, a articulação com os demais sistemas do estado em matéria correlata, com o setor privado e a sociedade civil; promover a articulação com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os estados vizinhos e com os municípios do estado de São Paulo.

Em 1990, como o SIGRH ainda não estava instalado, coube ao DAEE coordenar a elaboração do primeiro Plano Estadual de Recursos hídricos - PERH, onde se abordava a necessidade de instituir um sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos, realizado em conjunto pelos governos do estado e dos municípios e pela sociedade civil.

Em 1992, foi instituído o Grupo Executivo - GEX, subordinado diretamente ao Secretário de Energia e Saneamento, composto por uma equipe básica de técnicos do DAEE, da SMA/CPLA e da FUNDAP, com o objetivo adaptar o CRH e o CORHI às disposições da Lei 7.663/91. Também coube ao GEX a elaboração de propostas de Estatutos para os Comitês de Bacia do Piracicaba e do Alto Tietê, assim como a sensibilização dos diversos agentes sociais envolvidos, a fim de que estes colaborassem e legitimassem o processo de instalação dos referidos Comitês, evitando que fossem instalados apenas por uma imposição legal.

No ano seguinte, vinculado à recém criada Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras (SRHSO), coube ao DAEE: organizar e operacionalizar os Comitês de Bacia Hidrográfica; elaborar os planos por bacia, priorizando projetos e investimentos a serem realizados; elaborar anualmente um relatório sobre a situação dos recursos hídricos no estado e implantar a cobrança pelo uso da água. Também passou a ser o gestor dos recursos hídricos, designando as obras necessárias ao aproveitamento múltiplo dos recursos de todas as bacias hidrográficas do estado de São Paulo⁹.

Considerando que o processo de implementação da gestão descentralizada dos recursos hídricos ainda está em curso, é importante salientar o papel que o DAEE desempenhou e vem desempenhando no mesmo.

⁹ Apesar da lei nº 7663, de 1991, reforçar a importância do DAEE na gestão dos recursos hídricos, em 1997, houve um enxugamento da equipe técnica do Departamento, em mais de 50% dos funcionários.

6.2. ANA

A Agência Nacional de Águas - ANA foi criada, em 2000, como uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Divide-se em 9 Superintendências: Administração e Finanças, Articulação Institucional, Conservação de Água e Solo, Fiscalização, Informações Hidrológicas, Outorga de Direito de Uso e Cobrança, Planejamento de Recursos Hídricos, Tecnologia e Capacitação e Usos Múltiplos, das quais 6 estão diretamente ligadas à questão da renovação da outorga.

Ela tem como algumas de suas funções outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; fiscalizar os usos das águas de domínio da União; elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo CNRH, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União e implementar a cobrança pelo uso das águas federais.

Compete à Diretoria Colegiada da ANA examinar e decidir sobre pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União; ao Diretor-presidente compete encaminhar ao CNRH os relatórios elaborados pela Diretoria Colegiada e demais assuntos de competência daquele Conselho.

Tendo em vista que a ANA, assim como o próprio Sistema Nacional de Recursos Hídricos, foi criada a muito pouco tempo, ela não tem ainda um papel significativo no processo de readequação da gestão dos recursos hídricos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dissemos, a decisão sobre a renovação da outorga do direito de transferir água da Bacia do Piracicaba para o Sistema Cantareira, não caberá ao GT-Protocolo nem ao GT-Cantareira. No entanto, segundo Rui Brasil Assis¹⁰, "os dois grupos de trabalho devem ter duas metas principais: 1 - evitar que a solução da questão do Sistema Cantareira chegue ao nível dos Conselhos Estadual e Nacional de Recursos Hídricos, tendo por motivo a necessidade de resolução de conflitos entre duas regiões; 2 - evitar que a questão saia do Sistema de Recursos

¹⁰ Ata da 1ª reunião ordinária do GT Cantareira, em Limeira - SP. 13 de janeiro de 2004.

Hídricos, entrando em Instância Judicial." É melhor que seja decidido no âmbito da ANA e do DAEE.

Este episódio constitui-se em um momento importante para que se atente para o fato de que a renovação da outorga de uso das águas à SABESP não solucionará o problema de abastecimento nem de disputa pelos recursos hídricos nestas áreas. O descaso e o grau de poluição de nossas águas e as políticas hídricas adotadas dificultam qualquer solução que se queira dar. Como podemos observar em outros casos pelo mundo, a tendência é sempre buscar fontes mais longínquas, causando impactos negativos nestas áreas e não conseguindo evitar que na próxima estiagem, com o aumento da demanda, o problema volte a se reconfigurar.

Há que se ressaltar também que, apesar dos novos arranjos criados e implementados para descentralizar a gestão dos recursos hídricos, tendo em vista a dominialidade das águas, para os velhos problemas serão dadas velhas soluções. Os Comitês descentralizados não encontram espaço para deliberar, mas apenas para apresentar a problemática e defender seus interesses, frente aos órgãos administrativos encarregados de encaminhar a solução.

A questão que se impõe vai além da renovação da outorga de uso à SABESP e da divisão das águas entre as duas áreas. O desafio que se apresenta envolve, de um lado, a consolidação do SIGRH e do SNGRH e, de outro, a conscientização de que a verdadeira questão - a escassez de água -, não irá se resolver. Por isto, é será fundamental uma mudança de comportamento e um redirecionamento dos investimentos para que se possa ter um futuro para as áreas.

De fato, fica no ar a sensação de que o SIGRH "é ao mesmo tempo um fato e uma promessa" (MARTINS, 2003, s/p).

8. REFERÊNCIAS

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. "Metropolização e recursos hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e da Zona Metropolitana da Cidade do México. 1970 a 2000". Dissertação de mestrado, USP, PROLAM. São Paulo, 2001a. www.unilivre.org.br

_____ “Aspectos institucionais da gestão da água e a participação dos usuários no processo de decisão e implementação das ações: O caso da Região Metropolitana de São Paulo”. III Encuentro de Aguas. Santiago de Chile, 2001b. www.aguabolivia.org.

_____ “Gestión de recursos hídricos y participación de la sociedad civil organizada en la Cuenca Hidrográfica Alto Tietê”. Taller Internacional Plataformas de Múltiples Actores: Uso múltiple del agua, conflictos, participación y manejo integrado de recursos en América Latina. Centro AGUA/UMSS e Universidade de Wageningen. Cochabamba, 2003a.

_____ “La gestión participativa: uniendo saberes y superando obstáculos”. Conferencia Conjunta: Taller Internacional Plataformas de Múltiples Actores e Taller Internacional “Water Law and Indigenous Rights” (WALIR). Centro AGUA/UMSS e Universidade de Wageningen. Cochabamba, 2003b.

_____ “Gestión participativa del agua sin una cultura de participación: una ecuación a resolver”. III Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas. Promoção Inrena - Peru, FAO. Arequipa, 2003c.

_____ “El papel de las universidades en la educación e investigación en manejo de cuencas”. III Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas. Promoção Inrena - Peru, FAO. Arequipa, 2003d.

FRACALANZA, Ana Paula. Reservatório Billings: apropriação da água, conflitos e gestão. I Encontro ANNPAS. Campinas, 2002.

GOMES, Leila de Carvalho. Outorga de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo. Apresentado na 2ª reunião do GT Cantareira. Barragem da SABESP - Vargem, SP. 29/01/2004.

MARTINS, Carlos E. “A gestão da água em São Paulo: o feito e o a fazer”. Avaliação SIGRH, 2003. Internet. www.sigrh.gov.br.

NEDER, Ricardo T. Crise socioambiental. estado e sociedade civil no Brasil. (1982-1998). São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.

_____ Avaliação da capacidade governativa de Comitê de Bacia Hidrográfica Metropolitana. São Paulo, FAPESP, julho/2000.

OLIVEIRA, Eduardo M. Processos decisórios de interesse na constituição de políticas de água na Grande São Paulo. Um estudo da formação das políticas públicas sobre as águas da metrópole de São Paulo no período de 1950-1983. Dissertação de mestrado em Ciência Ambiental. São Paulo, PROCAM-USP, 1995.

PUTNAM, Robert. Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, Edit. FGV, 1996.

Sites:

www.agua.org.br

www.ana.gov.br

www.sigrh.sp.gov.br

www.comiteat.sp.gov.br

www.comitepcj.sp.gov.br