

II ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA:
“A ECONOMIA ECOLÓGICA E OS INSTRUMENTOS E POLÍTICAS
PARA UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL”

CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS ÀS POLÍTICAS DE GESTÃO
INTEGRADA APLICADAS À BACIA DO GUARAPIRANGA NA
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

RICARDO TOLEDO NEDER

**Professor Doutor no Departamento de Ciência Política da UNICAMP
e Coordenador Acadêmico do Curso de Extensão para Gestores do
Programa Guarapiranga**

R. Teodor Herzi 49 ap. 61

05012-020 - São Paulo - SP

(011) 62-7972

officina@uol.com.br

(I) RESUMO

Este “paper” corresponde a elaborações em torno da proposta aprovada, em concorrência pública, pelo programa de saneamento ambiental da represa de Guarapiranga para curso de capacitação seus gestores e técnicos municipais e estaduais. Nele discuto as várias dimensões das políticas públicas de gestão envolvidas nesse tipo de programa numa região metropolitana com a complexidade da Grande São Paulo. As considerações aqui tecidas não refletem necessariamente posições oficiais dos órgãos estaduais responsáveis pelo Programa. Uma das conclusões desse texto remete para a necessidade de consierarmos que o equacionamento das políticas setoriais envolvidas no programa enfrentam obstáculos de duas ordens: a inexistência de uma cultura política de envolvimento e integração com ações multisetoriais e intergovernamentais; e às dificuldades para integrar planos e ações intermodais e intersetoriais no contexto da legislação de recursos hídricos, sendo necessário o aporte da institucionalidade incompleta envolvida na criação da região metropolitana de São Paulo.

(II) ANTECEDENTES DO DEBATE

1. Experiência nível na administração governamental brasileira, a tentativa de gestão multi-setorial e multi-institucional de bacias hidrográficas em zonas intensamente urbanizadas e industrializadas - tais como o Alto Tietê, Piracicaba e Baixada Santista, no estado de São Paulo, e noutras localizadas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná - só pode ser devidamente compreendida enquanto criação de um espaço de conflitos e negociações entre atores políticos e sociais. Historicamente, os interesses do setor elétrico e do capital industrial condicionaram o aproveitamento energético dos recursos hídricos no Brasil, especialmente na região metropolitana de S. Paulo, e em particular no sistema Guarapiranga/Billings/Cubatão. O abastecimento de água potável, o controle e preservação da qualidade dos mananciais, o tratamento de águas residuárias e das inundações, além de políticas de saneamento ambiental e sanitárias, passaram por soluções técnicas que tornaram essas dimensões subordinadas   conservação e ampliação do complexo hidro-energético.
2. Não houve, por isso mesmo, espaço político-institucional metropolitano para exame, discussão e implantação de outros tipos de políticas de gestão no sentido de equacionar uma racionalidade substantiva integrada, multi-setorial ou multi-modal dos serviços, estruturas e recursos envolvidos. Somente em fins dos anos 80 d -se o início da construção desse espaço, que   condição *ad hoc* ao redesenho de políticas, instrumentos e intervenções.

Tentativamente elaborado por uma tessitura de arranjos jurídicos, sociológicos e econ micos entre Estado e sociedade civil, tal processo tem sido diagnosticado como um dentre três obstáculos   reestruturação da Administração Pública brasileira em geral, qual seja: (i) distribuição desigual do poder de pressão de diversos atores ou clientelas do Estado.

Os outros dois obstáculos são: (ii) ausência de estratégias com prioridades diversas para sistemas múltiplos e concorrentes; e (iii) distribuição desigual do poder de intervenção de diferentes áreas governamentais envolvidas.

3. Estes três obstáculos a novos processos de gestão encontram-se no dia-a-dia dos diversos níveis gerenciais e técnicos do complexo Programa Guarapiranga. Face a estes obstáculos, há um *output* comum com o qual deparam esses quadros: a decisão de cooperar ou não cooperar dos diversos atores envolvidos, antes caótica, tornou-se, desde a implantação das atividades dos subprogramas do Guarapiranga (1992), aparentemente menos imprevisível... A questão, portanto, poderia ser formulada nos seguintes termos:

- a) existe uma racionalidade funcional no Programa em curso a qual deverá levar à construção de um modelo de gestão baseado em sistemas fechados de gerenciamento, cuja competência ou ponto ótimo é ser capazes de controlar e dirigir racionalmente a cooperação de todos os atores;
 - b) em sua implantação, esta racionalidade funcional opera em tensão com uma ou várias racionalidades substantivas, cujas dinâmicas criam um intervalo de (in) consistência para as políticas públicas concretas;
 - c) dependendo da extensão desse intervalo, o pretendido ponto ótimo da racionalidade funcional pode se revelar um exercício formal ou ficcional;
 - d) em grande parte isso (exercício formal) deverá ocorrer devido ao pressuposto implícito no quadro da formulação e implementação do Programa, qual seja, de que trata-se de um modelo cujo motor-chefe é a cultura da participação dos atores envolvidos, a qual não se verifica de forma generalizada no país;
 - e) assim, “a idéia de que os diversos atores numa dada questão de proteção ambiental possam agir como condôminos baseia-se numa racionalidade funcional, simplesmente porque as sociedades são por si mesmas conflitivas, envolvendo domínios e interesses diferentes que são direcionados por interesses fechados de determinados grupos, fazendo com que surja uma racionalidade substantiva bem diferente da racionalidade funcional”¹.
4. Frente à dificuldade acima, não se pretende aqui, “jogar fora a criança junto com a água do banho”. É óbvio que a convivência com conflitos e a emergência de novas formas de arbitragem e regulação pública sobre os mesmos poderão sinalizar aos gestores governamentais (gerentes e técnicos estaduais e municipais) alterações e reavaliações de rota para conduzir ações que viabilizem a decisão de cooperar entre os atores.

A dimensão acima é fundamental tanto ao nível gerencial quanto ao técnico-operacional: em primeiro lugar, porque suas atribuições e funções têm sido alteradas por um conjunto de condicionantes estruturais e político-administrativos. Entre estes condicionantes no quadro da Bacia do Guarapiranga podemos destacar, entre outros:

- a) o aumento da pressão da demanda de água para consumo doméstico na bacia do Alto Tietê (correspondente a 75% do total) associado ao crescimento de consumo industrial e irrigação na bacia do Piracicaba (utilizada parcialmente no abastecimento na Grande S. Paulo) e a degradação acelerada dos mananciais, têm levado ao racionamento de água

¹ Esta discussão encontra-se resenhada nos debates que sucederam ao seminário técnico “Gestão Integrada dos Recursos Ambientais, Hídricos e Sanitários” realizado na Fundap, em janeiro de 1991.

potável em várias áreas urbanas da bacia do Alto Tietê (e mesmo do Piracicaba);

- b) o incremento da poluição e da falta d'água geram uma politização crescente da questão dos recursos hídricos, envolvendo a mobilização de entidades governamentais, profissionais, não-governamentais da sociedade civil, em direção a novos modos de apropriação desse recurso renovável, além de demandar a revisão dos processos históricos de tomada de decisão ou gestão em torno dos mesmos, do mesmo modo que a reestruturação dos procedimentos técnico-operacionais;
- c) os municípios e a sociedade civil até fins dos anos 80 estavam alijados dos modos de apropriação e dos processos de tomada de decisão relativa a recursos hídricos (restringindo-se o poder municipal a questão de saneamento básico, especialmente abastecimento d'água potável e em menor escala, canalização de águas servidas) devido a inexistência de canais metropolitanos integrados (legislação e políticas públicas);
- d) não obstante o quadro acima, o programa é projetado tendencialmente na direção de um modelo descentralizado, supostamente participativo e integrado, multi-setorial e multi-institucional, tendo como unidade de planejamento e ações a bacia hidrográfica segundo orientações da Constituição brasileira (1988) e da Constituição do Estado de S. Paulo; nesse último caso, diversas medidas nascidas na Constituição estadual (1989) resultaram na criação da Lei 7.663/91, que estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH) promulgada em 30 de dezembro de 1991; é previsível o maior envolvimento direto (gerencial e técnico-operacional) dos municípios com a gestão de políticas públicas urbanas, dos recursos hídricos, saneamento ambiental, e recursos naturais renováveis em geral; não há entretanto, sinergia com o futuro modelo de integração metropolitano de políticas de infra-estrutura (transportes, sistema viário, indução urbana etc.);
- e) o surgimento de propostas e ações na década de 90 em torno de novos modos de apropriação de recursos hídricos, e de mecanismos de regulação em torno do uso prioritário destes recursos para saneamento ambiental nas bacias do Alto Tietê e Piracicaba, deram origem a arranjos, seja de comitê de bacia, seja de consórcio intermunicipal, enquanto momentos de um processo de institucionalização de sistemas regionais e estaduais de gerenciamento de recursos hídricos e de saneamento.²

5. Em segundo lugar, a dimensão antes abordada é fundamental porque o Programa Guarapiranga surge historicamente em fins dos anos 80 no quadro

² v. a propósito, “Relatório de Situação dos Recursos Hídricos - 1994” e anexos. Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - novembro de 1995. (mimeo).

de tendências contemporâneas fortemente balizadas por uma plêiade de concepções e ideários sobre a dimensão da sustentabilidade (social, ecológica e econômica) do desenvolvimento, plêiade esta que atravessa desde organismos internacionais multilaterais, o sistema de relações internacionais bi- e multilateral dos estados-nações, governos e estilos de administração, até as organizações não-governamentais; isso gera uma constatação apodítica: o Programa não pode operar desconhecendo a dimensão de sustentabilidade ecológica, equidade social e gestão democrática do processo de desenvolvimento (o que chega a ser quase um oxímoro, como muitos têm notado...),

6. A partir do retrospecto acima, podemos discriminar três necessidades para os processos de gestão, a ser internalizados no programa dos cursos:
 - (i) identificar e diagnosticar os modos de apropriação (de que maneira diferentes grupos percebem, utilizam e administram o acesso e a repartição de recursos renováveis?)
 - (ii) identificar e diagnosticar o processo de tomada de decisão (de que maneira indivíduos e grupos interagem no processo de gestão de recursos renováveis?) e
 - (iii) simular modos de apropriação e de tomada de decisão (estádio avançado do processo de gestão sob o qual as partes envolvidas chegam a arranjos transitórios ou simulados, com base em modelização e outros, acerca dos modos de coordenação entre si na exploração de um recurso renovável).

(III) VISÃO DA PROPOSTA SOBRE A POLÍTICA DE GESTÃO DA BACIA

7. Na proposta apresentada originalmente ao Programa Guarapiranga, sustentei a seguinte visão sobre o desenvolvimento do modelo gerencial (pré-requisitos necessários para ser incorporados ao processo atual de gestão):

- 7.1. definição de princípios e diretrizes sobre gestão compartilhada, tendo por base a integração dos usuários (Sociedade Civil) e poder público (Estado e Municípios);
- 7.2. definição de critérios básicos para orientar a participação dos usuários, entidades e poder público;
- 7.3. formulação de diretrizes multi-setoriais e multi-institucionais convergentes/comuns;
- 7.4. elaboração de mecanismos de distribuição dos recursos financeiros, via acordo, contrato, convênios inter-institucionais e intermunicipais, e com o Estado (e eventualmente com a União), legislação específica, via comitês ou agências regionais etc.;
- 7.5. definição de um sistema de informações geográficas e gerenciais necessário para a gestão articulada: planos, relatórios de situação, relatórios de investimentos, de avaliação etc.;
- 7.6. elaboração de Relatório de Salubridade Ambiental (diagnóstico físico, abrangendo temas como lixo, situação do solo urbano; qualidade/quantidade de recursos hídricos etc.), por compartimento ambiental;
- 7.7. proposta de adequação das estruturas dos órgãos gestores envolvidos a quatro vetores básicos:

(i) Sustentabilidade - Considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento local e regional, inclusive em nível de sub-bacias e compartimentos, é um (bom) ponto de partida, acerca do qual o curso poderá ser um exercício didático de exploração de modelos gerenciais para Guarapiranga. Há porém, necessidade de aprofundamento acerca do plano de gestão no tocante à integração de todos os recursos naturais, e não apenas recursos hídricos. O problema-chave na bacia do Guarapiranga tornou-se a ocupação do solo. Isto se aplica a possibilidades alternativas de reordenamento do uso do solo para outros fins que não o adensamento urbano, envolvendo a agricultura peri-urbana (tal como se evidenciou em inúmeros projetos demonstrativos apresentados no Habitat II, em Istambul) ou reorientação econômica da

região visando a usos compatíveis com a proteção ambiental, por intermédio de políticas de fomento e incentivo ao setor privado, a partir de fundo público formado por mecanismos financeiros do tipo usuário-pagador (incentivos na direção do reflorestamento comercial; aqüiculturas; produção cooperativada de recursos florestais, mudas, essências etc.).

- (ii) Integração setorial e inter-institucional - Aqui o ponto de partida, sabemos, é a integração dos planos de desenvolvimento econômico dos vários segmentos, inclusive de bacias limítrofes. Isso é fundamental ao planejamento e ao gerenciamento dos recursos hídricos, mas o problema é como atingir sinergias no espaço físico e ganhos de eficácia econômica global - dois objetivos freqüentemente antagônicos. A “pilotagem” dos planos de bacias limítrofes mostra-se viável na medida em que se identifica um interesse comum pela maximização do benefício global. Entretanto, a busca de soluções consensuais a partir do elemento comum de fronteira, que é a água, somente encontra expressão por intermédio de políticas específicas, metas claras e por algo que possa ser medido, avaliado ou julgado na gestão do território. Interesses setoriais do capital imobiliário, industrial e comercial, ou ainda a dinâmica dos movimentos sociais de habitação em torno de loteamentos não disputam a água, mas o solo: eles podem impor racionalidades substantivas fortes o suficiente para inviabilizar a coordenação. Como é sabido, em administração pública a primeira coisa a fazer para assegurar que um programa não dará resultados é apresentar objetivos grandiosos que se tornam na melhor das hipóteses, *slogans* vazios. A segunda estratégia que garante a produção do fracasso é tentar fazer várias coisas ao mesmo tempo sem concentração em uma prioridade; os esforços serão diluídos e, quanto mais abrangente for o programa, mais negativo o efeito.
- (iii) Participação comunitária - É desejável e necessária a efetiva participação dos vários segmentos da sociedade local nas discussões e deliberações sobre atividades e projetos na área ambiental e de recursos hídricos e saneamento do Programa. Porém, este pode ser outro slogan, manipulado para fins eleitoreiros: quanto maior a participação comunitária maior a descentralização da execução - o que nem sempre significa soluções eficazes e de maior abrangência social. É preciso que a participação comunitária necessária esteja ao alcance dos cidadãos organizados em torno de metas definidas claramente: qualquer trabalho é sempre específico, localizado e “terreno”. Em projetos integrados como o Guarapiranga, a participação da população só pode ser eficaz se estiver associada a metas quantificadas de programas modestos (exemplo: manutenção de programa habitacional mínimo com transferência de 10% das famílias faveladas em áreas de risco a cada ano; ou ainda, prioridade, por meio da renúncia fiscal e outros incentivos em troca da proteção

ambiental, para os proprietários de terra em APMs gerarem renda consorciada a produtores agrícolas peri-urbanos da bacia).

- (iv) Eqüidade - A distribuição eqüitativa das águas numa bacia hidrográfica pressupõe a consideração de critérios, a serem observados caso a caso (necessidades sociais e econômicas de cada comunidade envolvida, acentuação ou revisão de utilizações preestabelecidas etc.). Esse é corolário de uma política de recursos hídricos combinada com abastecimento e esgotamento sanitário, irrigação, uso industrial etc. É certo que a formalização disso depende de vontade política e de condições operativas previamente acertadas por intermédio de acordos de cooperação entre diferentes setores e atores (assinalados no tópico [ii] acima). Porém, no tocante à coordenação dos agentes públicos, atores e interesses privados em torno de uma política para o território (uso do solo, planos diretores etc.) as dificuldades para atingir uma distribuição eqüitativa são enormes. Um patamar mínimo, entretanto, existe e está em curso em alguns subprogramas que envolvem a regularização de moradias em condições subnormais. A meu ver, essas experiências tendem a esbarrar num problema comum: a necessidade de melhor equacionamento da gestão do território da bacia. Em última instância, a eqüidade depende desse equacionamento da gestão do território num duplo sentido: políticas que prevejam os meios para conter o adensamento da tessitura urbana da bacia, e o desenho da política institucional adequado ao quadro das entidades governamentais envolvidas. Em ambos os casos isso pressupõe superar o atual quadro da exclusão social. Esse é o desafio porque tal como está montada a estrutura geral do Estado, no Brasil, sustentabilidade e eqüidade têm sido metas mutuamente excludentes.³

³ v. a propósito, “Limites político-institucionais ao desenvolvimento sustentável no Brasil”, Ricardo T. Neder. in **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. D. Hogan e Paulo F. Vieira. Campinas. Unicamp. 1992: 37-73.