



## Nó em pingo d'água

Para lidar com a atual crise – que pode estar apenas começando –, será preciso enfrentar a complexidade da governança do sistema, as limitações na capacidade de gestão e a dificuldade para implementar instrumentos de cobrança

POR FÁBIO DE CASTRO COLABOROU CAROL NUNES FOTO TOM BRAZ

A história da disputa pelo acesso a recursos hídricos remonta aos primórdios da vida em sociedade. No início da Idade do Bronze, o acesso às águas foi um fator determinante para o florescimento das primeiras civilizações. Na Mesopotâmia – região localizada entre os rios Tigre e Eufrates, no atual Iraque – e no Egito, às margens do Rio Nilo, a disponibilidade de água possibilitou o surgimento das cidades, o desenvolvimento da agricultura, da pecuária e do comércio. Tal prosperidade veio acompanhada também dos primeiros conflitos pelo acesso à água.

Mais de 5 mil anos depois, em um planeta muito mais complexo, a água continua sendo um recurso estratégico, que gera cada vez mais conflitos e cuja gestão se tornou vital para a humanidade. De acordo com o relatório *Gestão da Água sob Risco e Incerteza*, publicado pela ONU em 2012, “a água é um recurso natural crítico, do qual dependem todas as atividades econômicas e ecossistemas. Sua gestão requer arranjos de governança apro-

priados que permitam tirar a discussão das margens do governo e levá-la para o centro da sociedade”.

Essa governança, no entanto, não tem nada de trivial e continua sendo uma dor de cabeça global. A alta complexidade da gestão dos recursos hídricos combina-se com o crescimento populacional, o aumento da demanda associado às melhorias do padrão de vida das populações e fatores externos – como a mudança climática, a expansão agrícola e o desmatamento –, pressionando as reservas hídricas em nível local e regional.

O Brasil não escapa desse contexto, e a face mais evidente das limitações na capacidade de gestão do sistema hídrico é a crise de abastecimento sem precedentes que castiga o maior centro econômico do País, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Com o verão mais seco desde 1984, o **Sistema Cantareira** viu os níveis de seus reservatórios caírem para cerca de alarmantes 13% da capacidade (até o fechamento desta edição, no início de abril).

**O Cantareira, composto por seis barragens interligadas por um complicado sistema de túneis, canais e estação de bombeamento, é responsável por abastecer 14 milhões de pessoas, incluindo 45% da população da RMSP (parcela correspondente a cerca de 9 milhões de habitantes)**

"Como empresa que visa lucro, não faz sentido para

A fim de evitar o colapso, o governo paulista propôs uma polêmica obra emergencial de transposição das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para o Sistema Cantareira. O projeto foi apresentado à presidente Dilma Rousseff. O governo fluminense, por sua vez, criticou duramente a proposição e também procurou a chefe do Executivo, afirmando que recorrer à Justiça caso o projeto fosse aprovado. O Ministério Público Estadual classificou a crise do Sistema Cantareira como "o maior conflito pela água no Brasil".

"No momento em que os governadores comecem a recorrer ao governo Federal em uma

competição pela água, já fica demonstrado que os problemas do acesso aos recursos hídricos não está sendo tratado no âmbito da gestão", comenta a consultora especializada em serviços ambientais Marussia Whately, ex-coordenadora do Programa Mananciais do Instituto Socioambiental (ISA). "A situação do Sistema Cantareira é muito grave e trata-se claramente de um problema de gestão. Já se sabia há uma década que era preciso diminuir a dependência desse sistema e em 2009 um estudo apontou que ele tinha déficits importantes. Foi irresponsável ficar contando com as chuvas", afirma Marussia.

Mas, afinal, de quem é a responsabilidade? A incerteza sobre esse ponto revela que os problemas de gestão têm sua raiz na ausência de um arranjo adequado de governança (mais em entrevista com o ex-presidente da ANA José Machado à pág. 14). Na opinião de Marussia, a crise foi desencadeada por um evento climático extremo, que não foi previsto porque a Sabesp não fez um acompanhamento metodológico adequado. No entanto, não cabe à empresa de saneamento o papel de fazer essa gestão, já que se trata de uma companhia de economia mista que visa lucro.

"A Sabesp tem se mostrado eficiente nos investimentos para redução de perdas e aumento da capacidade de abastecimento – porque isso dá lucro. Mas se trata de uma empresa que vende água e não faz sentido que ela convença seus consumidores a reduzir o consumo e o desperdício, o que é fundamental na gestão sustentável da água", afirma a consultora.

De acordo com Marussia, jamais poderia caber à Sabesp a decisão de fazer um racionamento, por exemplo. "A Sabesp jamais optará pelo racionamento, mesmo que todos os reservatórios estiverem secos. Temos uma agência reguladora, temos comitês de bacias hidrográficas. Como a decisão pode ser da Sabesp? Esse é o maior indício de desmantelamento do sistema e de uma governança precária", disse Marussia.

Para Glauco Kimura de Freitas, coordenador do Programa Água para a Vida do WWF-

a Sabesp que se reduza o consumo", diz Marússia

-Brasil, a crise tem suas raízes em uma falta de planejamento no setor, fruto do pouco interesse do poder público. "Essa crise pode trazer uma grande oportunidade para os governos entenderem que água é diálogo", afirmou. Segundo Freitas, os recursos hídricos nunca fazem parte da agenda prioritária dos governos, e a agenda de água fica sempre na vista mais baixa dos tomadores de decisão.

"Vivemos numa cultura da abundância de recursos naturais, de água. Então o Brasil jura que nunca vai faltar água. Mas a questão não é tão imediata, falta planejamento no setor, ela tem de subir na barra de prioridades."

A água, elemento transversal por natureza, deve estar incorporada em todos os instrumentos territoriais, de acordo com Freitas. O problema, mais uma vez, recai na questão da governança.

"Não se integram os planos de geração de energia, de ordenamento territorial do município, de desenvolvimento rodoviário e o Código Florestal à questão dos mananciais, nascentes e áreas de recarga. Então, vê-se cada vez mais um distanciamento das políticas setoriais da gestão de águas, o que deixa os mananciais ainda mais vulneráveis", declara.

A crise da água em São Paulo serve de aler-

## CADA GOTA EM SEU LUGAR

Entenda como funciona a gestão de água no Brasil

A Lei nº 9.433, de 1997, conhecida como Lei das Águas, fundamenta-se em conceitos modernos de gerenciamento dos recursos hídricos, como a gestão descentralizada e participativa. Além disso, a lei estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que guia as legislações estaduais e municipais do setor. A lei reconhece a água como bem de domínio público, mas limitado e dotado de valor econômico, cujo uso deve ser regulado pelas autoridades competentes. Daí o papel fundamental dos instrumentos de gerenciamento (mais em quadro "Ferramentas"), que deveriam assegurar o uso racional dos recursos hídricos e permitir o controle social da sua gestão.

A estrutura da gestão envolve órgãos do poder público nos níveis federal, estadual e municipal, representantes da sociedade civil e dos usuários de água. Cada bacia hidrográfica é gerida por seu próprio comitê, dependendo de sua dominialidade: os rios são classificados em estaduais (caso corram dentro de apenas um estado) ou federais (se passam por mais de um estado ou fazem fronteira entre estados e com outros países), o que determina se a bacia será administrada por órgãos federais ou estaduais, ou ambos, no caso de haver nela rios federais e estaduais.

- por Carol Nunes

## QUEM É QUEM

Saiba quais são as principais instâncias

**AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)** – encontra-se no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e é responsável por disciplinar a implantação dos instrumentos da PNRH e apoiar a gestão de recursos hídricos em toda a União. Regula e fiscaliza os usos da água e a concessão de outorgas.

**CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS** – é composto por representantes do governo federal, dos conselhos estaduais, da sociedade civil e dos usuários de recursos hídricos, e presidido pela ministra do Meio Ambiente. No topo da hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, toma as principais decisões relativas a ele, como mudanças na legislação e resolução de conflitos entre os conselhos estaduais.

**COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS (CBH)** – principal instância de gestão do sistema. Cada bacia conta com seu próprio fórum, que reúne gestores municipais e estaduais, representantes dos usuários e sociedade civil. Assim como nos conselhos (o nacional e os estaduais), o poder público não pode representar mais que 50% da composição dos comitês. São os fiscalizadores da aplicação de instrumentos nas bacias, além de funcionarem como "casa legislativa" dos Planos de Recursos Hídricos e arbitram conflitos pelo uso da água na bacia.

**AGÊNCIAS DE ÁGUA** – exercem a função de secretaria-executiva dos respectivos comitês de bacia. Executam as ações administrativas deliberadas pelos Comitês, como a cobrança pelo uso da água (veja quadro "Ferramentas"), o acompanhamento da aplicação de recursos financeiros nas bacias e a gestão de informações sobre elas.

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS** – reúnem prefeituras e empresas ligadas às bacias hidrográficas. Planejam e executam serviços públicos de interesse comum aos municípios integrantes, além de atuarem na assessoria técnica e elaboração de estudos para usuários e poder público. Podem exercer as funções das agências de água enquanto elas não são criadas. (CN)

ta para todo o País, já que as pressões ambientais e sociais que a ocasionaram são as mesmas que se reproduzem, de maneira geral, no mundo: aumento da demanda em um cenário de mudança climática, com crescentes incertezas na regularidade da oferta.

No Brasil, os números mostram que um aumento no consumo da água ampliará a imprevisibilidade no sistema de abastecimento. O gerente de Uso Sustentável de Água e Solo da Agência Nacional de Águas (ANA), Devanir Garcia dos Santos, descreve um círculo vicioso: “A população aumenta, melhora de vida e consome mais alimentos. Os produtores rurais precisam, então, destinar mais

áreas para produção de alimentos, a fim de suprir a demanda. Com isso, não apenas usam mais água, como ocupam áreas que antes produziam água. Então, consome-se mais e produz-se menos”.

Segundo Santos, é preciso que as áreas que produzem grãos mantenham-se também como produtoras de água. “Isso requer alguma adaptação, por isso temos alguns programas dedicados à rotação de culturas, construção de sistemas de drenagem e captação de água e implantação de terraços ou estruturas que aumentam a infiltração de água no solo”, diz Santos. As soluções existem, mas o problema é definir quem paga por elas. “Todos se beneficiam

De acordo com o Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos, publicado pela ANA em 2013, entre 2006 e 2010, houve aumento de cerca de 29% da retirada total de água no País. O uso para irrigação foi o que mais cresceu: quase triplicou em algumas regiões. A irrigação é a principal responsável pelo uso da água no País, representando 72% do total consumido

## FERRAMENTAS

Conheça alguns instrumentos previstos na PNRH que podem ser aplicados na gestão

**PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS** – são planos diretores nacionais, estaduais ou de bacias, que contemplam o planejamento do uso, tratamento e preservação dos recursos hídricos. Por exemplo, incluem o diagnóstico futuro de disponibilidade de água em uma região e as ações necessárias, dentro de uma janela de tempo, para satisfazer a demanda.

**SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS** – tanto a ANA quanto as agências de água são responsáveis por fornecer e publicar números e dados consistentes sobre qualidade dos recursos hídricos, que devem orientar a elaboração e execução dos planos.

**OUTORGA** – qualquer uso de recursos hídricos (seja para captação, lançamento de efluente ou produção de energia) deve ser autorizado mediante uma outorga, com prazo final estabelecido. Ela deve ser submetida às condições do plano e pode ser cancelada se seus termos forem desrespeitados. Empresas de abastecimento precisam da outorga para captar água de uma bacia, por exemplo.

**COBRANÇA PELO USO** – nas bacias em que esse instrumento é adotado, empreendimentos que captam água ou lançam efluentes devem pagar um preço por metro cúbico que contemple o valor real do recurso, estipulado pelos comitês. O dinheiro arrecadado é aplicado prioritariamente na execução de programas e obras na própria bacia.

**ENQUADRAMENTO DE USO** – cada corpo d’água é classificado, por legislação ambiental, conforme seus usos prioritários, o que guia as estratégias de prevenção de poluição. Por exemplo, um rio em área de cultivo intensivo de soja pode não ser enquadrado para abastecer a população, por conta do risco de contaminação por agrotóxicos. (CN)