

FACULDADE GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**GOVERNANÇA DA ÁGUA E A ATUAÇÃO DA SABESP NA
CRISE HÍDRICA DE SÃO PAULO EM 2013 A 2015**

ADRIANA AGHINONI FANTIN

São Paulo

2015

ADRIANA AGHINONI FANTIN

**GOVERNANÇA DA ÁGUA E A ATUAÇÃO DA SABESP NA
CRISE HÍDRICA DE SÃO PAULO EM 2013 A 2015**

Trabalho individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientador: Professor Doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO

2015

RESUMO

O Presente trabalho busca estudar o atual modelo de governança da água, principalmente na região metropolitana de São Paulo, aonde temos o modelo de governança francês dos Comitês e Agências de Bacia e, a atuação histórica da Sabesp – Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo, em crises hídricas, tendo como foco principal a atual crise de 2013 a 2015. Questiona-se a viabilidade da abertura do capital da prestadora de serviço público e sua possível desnaturação. Acrescenta-se algumas medidas adotadas e, por final, além de uma breve análise da CPI- Comissão Parlamentar de Inquerito, instaurada perante a Câmara dos Deputados de São Paulo, sugere-se algumas possíveis alternativas para amenizar a crise e implementar uma governança mais próxima da realidade local.

Palavras-chave

Governança; Sabesp; crise hídrica

SUMÁRIO

1 – Introdução	6
2 – Governança Das Águas	8
3 – Gestão Das Águas no Brasil – Influência Francesa - modelo no Estado de São Paulo	10
4 – Sabesp – Enfrentamento da Crise Hídrica – CPI	14
4.1 - Histórico da Sabesp	14
4.2 – Gestão e Enfrentamento das Crises Hídricas pela Sabesp em São Paulo	16
4.3 – Crise Hídrica de 2013 a 2015 - Medidas adotadas pela Sabesp	19
4.4 – Possíveis Falhas de Gestão da Sabesp Apuradas na CPI	24
4.5 – Soluções sugeridas na CPI para solucionar a gestão da crise hídrica	25
5 – Conclusão	25
Referencias Bibliográficas	27

1 – Introdução

Breve Histórico da Água na Região Metropolitana De São Paulo-RMSP

Para adentrarmos à realidade da crise hídrica enfrentada nos últimos anos, principalmente, 2013 a 2015, pareceu-nos interessante uma breve análise histórica da implantação do sistema hídrico na Região Metropolitana de São Paulo, pois, será que a crise ora enfrentada é inédita e nunca vista antes?

Dessa forma, servimo-nos da pesquisa, referente à memória das águas antes da SABESP, e obtivemos o seguinte relato, que poderá trazer alguma semelhança, “ou não” com os dias atuais; assim, dentre outras informações, destacamos as que nos pareceu mais relevante para refletir, como segue no trecho do site http://memoriasabesp.sabesp.com.br/historia/antes_sabesp/antes_sabesp.asp:

“...O núcleo urbano de São Paulo limitava-se ao espaço contido entre os conventos de São Bento, do Colégio, do Carmo e de São Francisco, mais o bairro da Tabatinguera. No entorno do planalto, Nossa Senhora da Espectação do Ó, Jaraguá, Tremembé, Cantareira, Santana, Penha, Aricanduva, São Miguel, Borda do Campo, São Caetano, Embuaçava, Pinheiros e Caaguaçu.

Mas se São Paulo já era uma cidade, não se pode dizer que o abastecimento de água fosse digno de sua importância. *A população abastecia-se principalmente de suas fontes. Como quase todos os moradores recorriam a elas, formavam-se ajuntamentos enormes de pessoas, carregando vasilhames de toda espécie, gerando confusões e sempre obrigando a Câmara a interferir.*

Confusões que não atingiam os franciscanos: já em 1744, seu claustro e a cerca contavam com fornecimento de água potável, canalizada, até com sobras que os frades imaginaram encaminhar para uso da população fora do estabelecimento. Os franciscanos haviam contratado o mestre Cipriano Funtan para a construção de uma fonte de pedra de uso privado da comunidade religiosa e pensaram na possibilidade de um conduto que despejasse fora do convento as sobras, para uma fonte pública a ser construída em pedra de cantaria. As obras foram orçadas em 400 mil-réis.

Para que pudessem pagar as obras projetadas, os franciscanos solicitaram auxílio de 300\$000 à Câmara. O governo atendeu na forma de passar aos

frades a direção do açougue municipal, até que reunissem a quantia pedida. Mas os frades não deram pressa aos andamentos das obras.

Sabe-se lá por que artes, embora continuasse em vigor o contrato firmado entre a Câmara e os reclusos de São Francisco para a construção do chafariz, a edilidade paulistana contratou o mesmo Cipriano Funtan para a execução “na paragem chamada Inhangavahu, da parte de lá do ribeiro, de uma fonte, de pedra e cal, capaz de serventia ao povo [...] que terá doze palmos em quadra de chão lajeado, duas pias boas, de pedra”. A obra não foi levada a efeito sob a alegação de “falta d’água” para seu abastecimento.

Não parece ter sido este o problema central. Era possível captar água no alto Anhangabaú, aduzível por gravidade para o chafariz. Foi provavelmente uma ***advertência da Câmara aos franciscanos para presteza na construção das obras acertadas. De fato, os frades mandaram construir o que tinham projetado: um chafariz dentro da cerca e outro “na parte lá do ribeiro”, subida da atual rua Santo Amaro. É o primeiro chafariz para o abastecimento público da cidade de São Paulo.***

A população crescia, o abastecimento de água continuava precário e defasado. Houve momentos em que a já pouco recomendável água do Tamandateí era oferecida em pipas, à porta de casa, por preços que variavam de 40 a 80 réis o barril de vinte litros.

A atividade dos aguadeiros numa cidade de 20 mil habitantes não poderia ser pouco rendosa. Os chafarizes viviam danificados, com constantes atritos entre negros escravos e aguadeiros. Estes queriam prioridade, afinal comerciavam. Entre eles, muitos portugueses, ganhando, ao que parece, bom dinheiro, a se considerar um relato enviado à Corte no qual um deles comentava as facilidades encontradas: “As águas são boas; o povo é burro; as águas são deles e nós lhas vendemos.”

Em 1842 foi elaborado o primeiro projeto oficial para adução e distribuição de água, apresentado ao governo da Província pelo tenente José Joaquim Henriques, sem que fosse levado a efeito.

Em 1877, a população de São Paulo estava por volta de 50 mil habitantes. A questão do abastecimento atingia o nível de clamor público. Naquele ano, alguns capitalistas locais contrataram os serviços de engenheiros ingleses e, a 25 de julho, na rua São José, 19, era organizada a Companhia Cantareira de Água e Esgotos, dirigida, provisoriamente, pelo Barão de Três Rios, Rafael de Aguiar Paes de Barros e Clemente Falcão de Sousa Filho.

Um ano depois, o governo associou-se ao empreendimento, constituindo-se então uma verdadeira sociedade de economia mista. A partir daí, gradativamente os chafarizes e a distribuição por meio de carros-pipa foram sendo substituídos por ligações domiciliares de água, derivadas de canalizações distribuidoras assentadas nas vias públicas. Não faltaram festas na progressista comuna a 1o de fevereiro de 1883, foi entregue ao público o primeiro distrito de esgotos de São Paulo, no bairro da Luz. Mas dez anos foram suficientes para tornar os serviços da Companhia Cantareira totalmente deficientes – a população ultrapassava os 65 mil habitantes. Diante das manifestações de desagrado da população, o governo da Província se viu obrigado a tomar para si o encargo da Companhia, até porque ela estava impossibilitada de levar adiante obras já contratadas. Criou-se, a 8 de fevereiro de 1893, a RAE - Repartição de Água e Esgotos.”(Grifos Nosso)

Assim, temos que qualquer comparação com séculos anteriores, denuncia que a problemática da crise hídrica não surgiu apenas nos últimos anos, advém dos primórdios de nossos colonizadores e, dessa forma, talvez não possamos afirmar, com tanta certeza que o problema da crise hídrica atual nunca antes tivesse sido enfrentado pela nossa Região Metropolitana de São Paulo.

Cabe analisar as soluções utilizadas à época, como por exemplo, a parceria público privada, via criação da sociedade de economia mista, em determinado momento e, em outro, a necessidade da intervenção estatal para regularizar a administração de não somente um serviço público como de um bem essencial a vida, como é a água e que, em tom sarcástico, os portugueses mencionavam à Corte, peço a *vênia* para repeti-lo: ***“As águas são boas; o povo é burro; as águas são deles e nós lhas vendemos.”***

Adiante, iniciaremos um breve estudo da governança da água, posteriormente, verificaremos a atuação da maior Companhia de Abastecimento e Saneamento de Água e Esgoto – SABESP, principalmente, no tocante sua gestão e a postura adotada perante a crise hídrica em questão, além de estudo sobre possíveis falhas, em virtude de análise de CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito – instaurada perante a Câmara dos Deputados de São Paulo, e possíveis acertos dessa gestão.

Convém, também, não passarmos despercebidos quanto a solução adotada pela cidade de Itú, a qual enfrentou crise hídrica semelhante, quase tendo a necessidade de intervenção do exército para assegurar o fornecimento de água, e que, todavia, adotou medida de restabelecimento da segurança pública com a intervenção do Município na gestão da empresa prestadora do serviço público.

2 – Governança Das Águas

Antes de iniciarmos o estudo sobre a problemática da gestão da água propriamente dita, convém um breve estudo quanto à *governança* das águas, o que não se confunde com *governabilidade*, pois, neste, podemos concluir que tratamos de diferentes possibilidades pré-estabelecidas institucionalmente de forma

taxativa pelo regramento legal, como por exemplo, o regime político – democrático ou autoritário; a forma de governo – parlamentarista ou presidencialista.

Na governança temos um processo em que existem novos caminhos, teóricos e práticos, sendo propostos e adotados com o intuito de inovar/criar uma opção entre o nível governamental e as demandas sociais, além de gerir os diferentes interesses envolvidos.

Interessante definição de governança do Estado do Professor Luís Carlos Bresser-Pereira, in “A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle”. Cadernos MARE, n1, 1997, p.18:

“... sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma **administração pública gerencial** (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução”. (Grifo Nosso)

Temos experiências internacionais demonstrando a necessidade de uma maior flexibilização do Estado, o que resulta na capacidade de descentralizar funções, transferir responsabilidades e aumentar a participação dos atores institucionais e os diretamente participantes da problemática, sem que essa postura interfira no poder-dever institucional de controle e supervisão.

No tocante à gestão das águas, estamos diante de uma atividade complexa, a qual envolve: a vertente da política das águas; do plano de uso, controle e proteção das águas; do gerenciamento e do monitoramento do uso da água.

Para o estudo proposto, convém conhecermos, mesmo que de maneira superficial, o item das políticas das águas, que traz três implicações importantes, como relatado por Valéria Nagy de Oliveira Campos e Ana Paula Francalanza, no Artigo “Governança das Águas no Brasil: Conflitos pela Apropriação da Água e a Busca da Integração como Consenso”, Ambiente & Sociedade – Campinas, v. XIII, n 2, p.366, jul-dez. 2010 :

“...

- A *organização político administrativa de um determinado território* – poder centralizado ou descentralizado;

- O *papel definido para o estado nas diferentes etapas do processo* – definição de prioridades, proposição, implantação, gestão, fiscalização, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como nível de abertura do processo democrático para que seja possível negociar no interior dos espaços públicos e elaborar políticas que considerem os princípios de equidade, justiça social e sustentabilidade ecológica, além da eficiência econômica perseguida há algum tempo; e
- A *abordagem adotada para tratar da questão hídrica*, intrinsecamente ligada à *organização político-administrativa*, responsável pela *definição das prioridades de uma determinada política* e dos *instrumentos e mecanismos a serem utilizados*, bem como pela *definição da unidade territorial a ser objeto da gestão e do planejamento.*” (Grifo Nosso)

Na linha de uma abordagem ainda introdutória, cabe-nos apenas mencionar os **modelos clássicos de gerenciamento de água**, ou seja:

a) o **burocrático** – tem como base a racionalidade, hierarquização de ações e o apego aos dispositivos legais;

b) **econômico-financeiro** – induz o comportamento legal via regulação de instrumentos econômicos e financeiros e

c) **sistêmico de integração participativa** – aglutina os dois modelos anteriores acrescido de mecanismos inovadores como a utilização de bacia hidrográfica como unidade de referencia de gestão hídrica, descentralização do gerenciamento estatal e participação da sociedade civil envolvida.

3 – Gestão Das Águas no Brasil – Influência Francesa - modelo no Estado de São Paulo

Brasil

Entre os anos de 1970 e 1980 temos o modelo de gestão arraigado no “comando e controle”, além da tradicional análise de custo e benefício que, foram surpreendidos por uma realidade distinta com influência de grandes impactos ambientais e a existência crescente de diversos atores que, apesar de possuírem poder socialmente legítimo de decisão, politicamente eram ignorados na gestão pública dos recursos hídricos, o que resultou numa crescente onda de conflitos em virtude da disputa do bem comum em regiões e níveis sócio econômicos distintos,

principalmente em virtude dos crescentes impactos socioambientais, como por exemplo a poluição das águas.

Até então, quem definia as regras de forma centralizada era o governo federal e, de forma tímida, os governos estaduais, não existindo a participação dos governos municipais, dos usuários e da sociedade civil.

Porém, em 1980, como consequência da problemática da poluição das águas, cria-se o III Plano Nacional de Desenvolvimento, onde há o comprometimento do governo brasileiro de fomentar patrocinando e elaborando uma Política Nacional de Recursos Hídricos, em que adota-se o modelo participativo de gerenciamento das águas, segundo o qual, previu-se a redução da participação estatal, a privatização ou a terceirização, além da criação de agências reguladoras, visando maior eficiência e eficácia das ações.

França

Para que possamos entender o sistema de gerenciamento de águas pelo estado de São Paulo, é conveniente saber aonde este foi “beber” o conhecimento, ou seja, a adoção do gerenciamento descentralizado, participativo e integrativo dos recursos hídricos, adveio do modelo francês.

Na França, em 1964 surgiram as seguintes formas coordenadas para o gerenciamento descentralizados das águas:

- a) o modelo de bacias hidrográficas como unidade de gerenciamento;
- b) a execução de um programa plurianual de ação na bacia, tendo como objetivo, o aproveitamento racional e integrado e a recuperação e conservação da quantidade e qualidade das águas e
- c) a cobrança direta dos usuários das águas, visando autonomia financeira ao sistema.

Criaram-se, em âmbito federal, além da atuação do governo nacional, o Comitê Nacional das Águas (órgão consultivo, com participação de membros da Assembleia Nacional, do Senado, diferentes categorias de usuários, dos conselhos gerais e dos conselhos municipais) e, em âmbito local, a participação das coletividades locais, os Comitês e as Agências de Bacia.

Convém esclarecer o papel da **Agência Financeira de Bacia**, pois, sendo estabelecimento público, tem como principal função o de gerir os recursos financeiros da bacia/agrupamento de bacias, os quais são obtidos através de taxas que variam conforme o princípio do poluidor pagador e do usuário-poluidor. Assim, consoante artigo citado, fls. 372, temos que:

“A ela cabe: determinar as tarifas; atribuir subsídios e empréstimos a pessoas físicas e jurídicas para a realização de obras de interesse comum e a execução de estudos e pesquisas; assegurar suporte técnico e administrativo aos trabalhos do Comitê de Bacia e facilitar as diversas ações de interesse comuns na área.

Entretanto, cabe destacar que, *embora tenha personalidade civil e jurídica e autonomia financeira, a agência não tem caráter executivo, nem poder de política; portanto, não pode substituir as coletividades locais, as empresas ou as entidades responsáveis pela execução de obras e investimentos.*” (Grifo Nosso)

Houve uma maior descentralização em 1992, pois o Comitê de Bacia passou a ser responsável pelo planejamento das águas.

Esse sistema foi muito elogiado, pois relaciona a regulação pública com o mecanismo de mercado, principalmente porque foi implantado num momento em que o Estado estava em crise financeira e, obteve, além da descentralização do serviço público a intervenção econômica na regulação do mercado.

Cabe ressaltar que hoje, esse sistema de descentralização tem sofrido um movimento contrário, ou seja, o chamado “processo de remunicipalização das águas”, como demonstra reportagem que trata, além deste fenômeno, que será abordado com mais profundidade posteriormente, a solução da problemática do Rio Siena, onde houve a necessidade de retomada da gestão pelo poder público, como temos *In El País - Gestão da água volta para o Estado em 235 cidades no mundo*” de 15.06.2015, por María Martín, http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/05/politica/1433533748_741282.html :

“O *caso da capital do rio Sena* é o mais emblemático para descrever o fenômeno, mas foi um processo complicado que foi proposto pela primeira vez em 2011 pelo então candidato a prefeito Bertrand Delanoë. *Em 2010, Eau de Paris começou a atender os 2,2 milhões de habitantes da região metropolitana e assumiu os contratos de fornecimento de água, nas mãos da Veolia e da Suez desde 1985. Foi um desafio, pois era a primeira vez que o poder público recuperava um sistema dessa magnitude. Eau de Paris economizou, no primeiro ano, 35 milhões de euros, graças a internalização dos dividendos antes destinados aos acionistas, e reduziu as tarifas em 8% em relação a 2009.* Ainda é cedo para avaliar o sucesso total da operação, mas *a cidade enterrou um sistema de gestão opaco e questionado, pois, no decorrer dos anos, Paris havia perdido o controle do que era feito nas entranhas subterrâneas do município.*”

Em 1987, havia se privatizado parcialmente o órgão responsável de fiscalizar as duas empresas. Criou-se a Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris (Sagep), uma sociedade de controle cujo capital vinha em um 70% da cidade, 28% de Veolia e Suez e 2% de um banco nacional público de investimentos. **“As ações que as companhias privadas tinham na Sagep criaram um claro conflito de interesse, pois o órgão devia supervisionar a concessão, situação que, conforme foi dito em uma auditoria da cidade de 2003, criava um papel paradoxal e relações de associação que não são favoráveis a um exercício de controle”**, relata no livro *Remunicipalização: O retorno da água a mãos públicas*, Martin Pigeon, especialista em serviços públicos do Corporate Europe Observatory.

A Prefeitura também não tinha acesso a informação financeira fiável, nem dados sobre o estado da rede. Três auditorias questionaram desde 2001 a opacidade da gestão. Durante o domínio das companhias sobre o sistema as perdas da rede se reduziram de 22% em 1985 a 17% em 2003, e caíram até 3,5% em 2009 [em São Paulo beiram 30%]. Em compensação, as tarifas aumentaram 265% entre 1985 e 2009, enquanto o custo de vida aumentava 70,5%, segundo os dados recolhidos no livro *Remunicipalização*. Paris está hoje entre as 60 cidades que mais caro cobra pela sua água (14,5 reais por cada mil litros), segundo o estudo de 2014 realizado pela revista especializada *Global Water Intelligence*.”

Um dos maiores problemas para a implantação da remunicipalização, como veremos, além do processo de retomada do serviço público pelo ente estatal, vem a ser a enorme indenização que o estado, normalmente arca, em virtude da rescisão contratual.

São Paulo

Em São Paulo a forma de descentralização ocorre por meio da bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, as quais, em 1993, formaram 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRH). Portanto, temos que, na esfera regional, os órgãos consultivos das UGRHs são os Comitês de Bacias Hidrográficas e, conseqüentemente, cada UGRH corresponde a um Comitê de Bacia Hidrográfica.

Assim, surge a descentralização administrativa, advinda da transferência de funções específicas para instituições do aparelho estatal, além da descentralização territorial, com a distribuição de poder decisório e de recursos financeiros à bacia hidrográfica, existindo portanto, uma participação em nível local ou regional, os Comitês de Bacia, fórum de deliberação, além das agências das bacias (estaduais).

Interessante análise de Abers R. e Jorge K, in *Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Ambiente e Sociedade*”, vol. 8, n.2, ed. 2005, p 4, dizem que, apesar de argumentos favoráveis a descentralização, existem duas circunstâncias em que eficiência advinda da descentralização é prejudicial:

“... quando as instituições locais não tem capacidade técnica e administrativa para deliberar ou executar efetivamente, ou quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas.”.

Outra implicação é a não representatividade social real com a da sociedade civil, pois existe a necessidade da participação da organização dos grupos sociais, o que na prática é muito difícil, além da problemática de que a própria designação no tocante as Unidades Gestoras de Recursos Hídricos não corresponderem exatamente com os limites político-administrativos dos municípios nem com os da bacia hidrográfica.

Desses entraves surgem conflitos, pois causa uma difícil articulação da própria gestão com os municípios e dificuldade de interlocução com os atores.

Por último, convém lembrar que as agências de bacia não possuem caráter executivo, poder de polícia e, conseqüentemente, não podem substituir as administrações locais ou as entidades responsáveis pela execução das obras e de investimentos.

4 – Sabesp – Enfrentamento da Crise Hídrica – CPI

4.1 - Histórico da Sabesp

A Lei estadual da sociedade de ações denominada Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, originária do Projeto de Lei 133 de 1973, a qual teve como fator determinante o índice crescente de mortalidade infantil em virtude das péssimas condições de saneamento básico até então existentes.

Referida lei traz como metas da Sabesp: planejar, executar e operar serviços de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, respeitada a autonomia dos municípios. A Empresa resultou da fusão da Comasp e Sanesp, da absorção da totalidade do patrimônio da Saec - Superintendência de Águas e Esgotos da Capital e de parte dos patrimônios do Fesb, em 1975, da SBS - Saneamento da Baixada Santista e da Sanevale - Saneamento do Vale do Ribeira.

A administração da água em âmbito nacional fica a cargo da Sema - Secretaria Especial do Meio Ambiente, para disciplinar o uso, e do DNAEE para disciplinar a quantidade. Ao mesmo tempo, cria-se o Programa Nacional de Habitação, que institui o Planasa - Plano Nacional de Saneamento.

O Planasa, com recursos provenientes do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e financiamentos externos, tinha um caráter **extremamente centralizador**, provocando a desativação da maioria dos serviços e empresas municipais de água e esgotos, substituídas por companhias estaduais, mobilizando recursos num montante jamais visto. No entanto, concentrando investimentos nas áreas mais desenvolvidas e priorizando intervenções em abastecimento de água em detrimento dos esgotos sanitários, acabou por criar condições altamente danosas para o meio ambiente.

Aliado a isso, a expansão desordenada do uso do solo urbano multiplicou os problemas nos mananciais, com conseqüências perniciosas pelas quais a Sabesp pagou e continua a pagar caro até hoje. Isto, não obstante a criação do Sistema de Planejamento de Administração Metropolitano já em 1974 e, um ano depois, a legislação para disciplinar o uso do solo para proteção dos mananciais e demais recursos hídricos de interesse da RMSP. As áreas de proteção relativas aos mananciais e demais recursos hídricos de interesse da RMSP seriam delimitadas em 1976.

4.2 – Gestão e Enfrentamento das Crises Hídricas pela Sabesp em São Paulo

Apenas para efeito de lógica temporal, convém lembrarmos que, mesmo o Sistema Cantareira entrando em operação em 1974 (4,5 mil litros por segundo à época) a Sabesp já começaria a enfrentar um círculo vicioso entre demanda e oferta de água, porém agravado com problemas ambientais. (Tal retórica faz-nos lembrar o início deste trabalho, não?!)

Na Constituição Federal de 1988 e nas constituições estaduais de 1989, a questão da água adquire papel de suma relevância, integrando – se a princípios internacionais, como por exemplo a gestão descentralizada, participativa e integrada, e adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão.

Na Constituição paulista temos expressa a necessidade de, por lei, de um sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos, que assegure, entre outros, o princípio de preservação e controle dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, com prioridade ao abastecimento das populações.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos surge em 1990, com a Política Estadual de Recursos Hídricos aprovada pela Assembléia Legislativa em 1991. Em 1994 instala-se o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Nesta época a Sabesp – operando, na RMSP, em 30 dos municípios, além de vender água para mais seis, com 23,8 mil quilômetros de redes e 135 reservatórios – já enfrentava uma forte crise institucional, pois possuía dívidas vencidas; empréstimos de curto prazo; relações conflituosas com os municípios; imagem pública deteriorada; prejuízos financeiros. A Sabesp não tinha disponibilidade de água para atender a todos os habitantes da RMSP – quase 17 milhões de pessoas – e impunha a mais de 5 milhões um fornecimento intermitente.

A empresa não tinha mesmo capacidade para atender os mais de 40 mil pedidos de novas ligações de água e esgoto.

Portanto, no final de 1994, instalou-se um quadro crítico e a ausência de diretrizes que levassem a Sabesp a uma nova realidade fizeram com que fosse construído um novo modelo de gestão para o saneamento no Estado e, em especial, para a Sabesp, ou seja, a gestão participativa, que contava com duas frentes de discussão que se complementavam: externa, envolvendo entidades do setor saneamento; interna, com a participação ativa de grande parte de seus empregados.

Com esse modelo de gestão tem-se buscado uma estrutura organizacional ágil e descentralizada, administrada por unidades de negócio regionalizadas com autonomia para gerir seus recursos.

Dessa forma, a meta das unidades de negócio – cujo planejamento físico - territorial se dá no âmbito das bacias hidrográficas – devem aproximar a esfera de decisão dos clientes da empresa, especialmente as prefeituras municipais. No aspecto interno, ocorre uma redefinição organizacional, principalmente das políticas institucionais e dos processos empresariais.

Também, para enfrentar os problemas de equacionamento de sua dívida a principal inovação para captação de recursos foi o estabelecimento de parcerias com o setor privado, via subconcessão de serviços e abertura do capital da empresa.

Assim, a Sabesp se configura atualmente como uma empresa de economia mista entre estado e o setor privado, com o capital aberto, tendo suas ações negociadas nas bolsas de valores de São Paulo e de Nova York. Convém esclarecer que, o governo do Estado de São Paulo detém 50,3% das ações da Sabesp, e as demais são negociadas na BM&F Bovespa (24,3%) e na NYSE (25,4%).

Esse modelo é defendido pelo ex-presidente da Sabesp Gesner Oliveira, conforme sua apresentação no Processo RDP no 08-002/2014 – Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar os Contratos Firmados entre Sabesp e a Prefeitura Municipal de São Paulo, p.79:

“No plano federal, nós vimos o PLANSAB, rapidamente, e vimos que as metas já estão irrealistas. Nós precisamos rever esse plano nacional. Estabelecer metas ambiciosas, porém mais realistas. Ter mais foco na gestão. Nós temos um problema básico de gestão no âmbito nacional de uma maneira geral. Na redução de perdas, como nós vimos os dados de perdas extremamente elevados, na mobilização de parcerias público-privadas, em que os dois parceiros aumentem o investimento. Nós vimos como *é preciso aumentar rapidamente o investimento*. Eu falei que era preciso meio século para universalizar se a gente mantiver o nível atual de investimento. Porém, *se nós dobrarmos o investimento e aumentarmos a produtividade em 30%, nós colocamos isso em uma década. E o Brasil precisa ter essa meta de universalizar algo tão essencial para a população em uma década.*” (Grifo Nosso)

Entendemos que, na atual circunstância, temos que essa lógica empresarial, que também é um modelo de gestão, entra em conflito com a necessidade da sustentabilidade ambiental do recurso hídrico como um bem essencial à vida.

Pois, se no lugar de se distribuir o lucro entre os acionistas, visando um reinvestimento na empresa, buscasse reinvestir esse mesmo lucro na redução da perda da água, pois neste caso já estamos no produto final embutida toda energia desperdiçada para sua produção, ou melhor, investir num planejamento mais eficaz, não se precisaria explorar cada vez mais os mananciais até se chegar ao seu limite morto, com o objetivo único e capitalista de se vender mais água para se obter o maior lucro em detrimento de se administrar um bem público de caráter finito para atender a sociedade e evitar catástrofes e crises atingindo a sobrevivência da sociedade, ou melhor, o bem mais precioso que é a vida do ser humano.

Assim, temos a seguinte equação, quanto mais água for consumida, mais a SABESP vai arrecadar, independentemente se há perda do produto/água de quase 40%, visa-se em primeiro lugar tornar a empresa atrativa para investidores e, conseqüentemente, primar o lucro.

Já em meados de 2003 temos que, como concessionária de *prestação de serviço municipal de saneamento de água*, segundo dados fornecidos pelo site da Sabesp http://memoriasabesp.sabesp.com.br/historia/antes_sabesp/pdf/encarte4.pdf, esta atua diretamente em 366 municípios no Estado de São Paulo, atingindo diretamente

a 21,2 milhões de pessoas, com uma média de 77% de coleta de esgotos. Destes, 62% são tratados. O controle sanitário conta com 15 laboratórios. Participação por tipo de consumo: 82,6% residencial; 9,3% comercial; 2,1% público; 3,3% industrial e 2,7% misto.

Possui também serviços no atacado para sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Santo André, Diadema, Mauá, Guarulhos e Mogi das Cruzes, num total de 3,8 milhões de pessoas. Isto significa que a população paulista atendida pela Sabesp com água tratada chega a 25 milhões de pessoas. Produz 88 mil litros/segundo de água em 191 unidades de tratamento. A População servida com coleta de esgoto: 16,8 milhões e a beneficiada com tratamento de esgotos: 10,4 milhões. E as estações de tratamento de esgotos (ETE) correspondem a 417 unidades para uma capacidade de 35 mil litros.

Atualmente, são 28,2 milhões de pessoas abastecidas com água e 22,1 milhões de pessoas com coleta de esgotos. Em parceria com empresas privadas, a Companhia também atua em outros quatro municípios, Mogi-Mirim, Castilho, Andradina e Mairinque, além de realizar serviços de consultoria, no Panamá e em Honduras, e parcerias com as concessionárias estaduais de saneamento dos Estados de Alagoas e Espírito Santo.

Além dos serviços de saneamento básico, a Sabesp está habilitada a atuar nos mercados de drenagem, serviços de limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e energia.

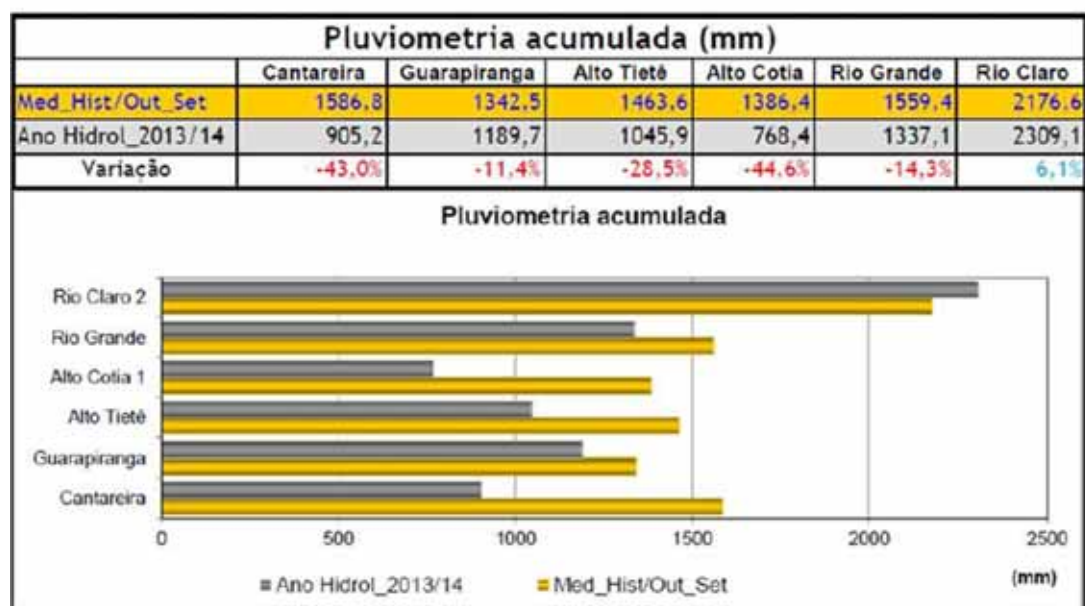
Todavia, apesar desse “projeto” de gestão, temos na prática, assim como diagnosticado na CPI já referida, a existencia de falta de planejamento adequado, pois as situações de riscos são previsíveis, porem, as soluções trazidas sempre são de caráter imediatistas.

4.3 – Crise Hídrica de 2013 a 2015 - Medidas adotadas pela Sabesp

Antes de verificarmos algumas medidas adotadas pelas Sabesp para o enfrentamento da crise hídrica de 2013 a 2015, convém a análise de dois gráficos fornecidos pela ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - uma autarquia de regime especial, vinculada à secretaria Estadual de Governo, criada pela Lei Complementar 1.025/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.455/2007.

A ARSESP tem o objetivo de regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado, os serviços de gás canalizado e, preservadas as competências e prerrogativas municipais, de saneamento básico de titularidade estadual, assim como aqueles de titularidade municipal, que venham a ser delegados à ARSESP pelos municípios paulistas que manifestarem tal interesse – dados fornecidos em entrevista realizada no dia 14 de agosto de 2015.

Dados relativos ao Ano Hidrológico 2013/14 –
Compreendendo o período de outubro/2013 a setembro/2014.



No gráfico acima vemos a crescente redução do volume de águas pluviométricas nos reservatórios, que, com a exceção de Rio Claro 2, que obteve no período de outubro de 2013 a setembro de 2014, índice de 6,1% positivo, todos os outros reservatórios tiveram recuos em seus índices de pluviometria acumulada.



Neste quadro, já temos uma visão dos volumes de armazenamento de água nos Mananciais, demonstrados por colunas representativas dos anos, em cada mês, desde 2012 a 2015. Percebemos a gradativa diminuição em todos os anos, e, o grande distanciamento ocorrido nas colunas que representam o ano de 2014 comparadas com as de 2013 e 2012.

Interessante esclarecimento do Gesner Oliveira sobre a situação climática enfrentada pela RMSP, conforme sua apresentação no Processo RDP no 08-002/2014 – Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar os Contratos Firmados entre Sabesp e a Prefeitura Municipal de São Paulo, p.78:

Finalmente, eu diria que, diante de uma crise tão séria, que afeta não só o Município de São Paulo, não só a Região Metropolitana, não só o Estado de São Paulo, mas certamente o conjunto do País – *alguns cientistas de renome cogitam inclusive e alegam com modelos bastante desenvolvidos que mesmo ações, intervenções como o desmatamento na Amazônia têm impacto sobre essa mudança climática radical que nós sofremos na região Sudeste* -, não dá para deixar de ter uma agenda comum, onde a cooperação é a palavra-chave. A cooperação entre as diferentes esferas de Governo e a participação, o engajamento da sociedade civil. (Grifo Nosso)

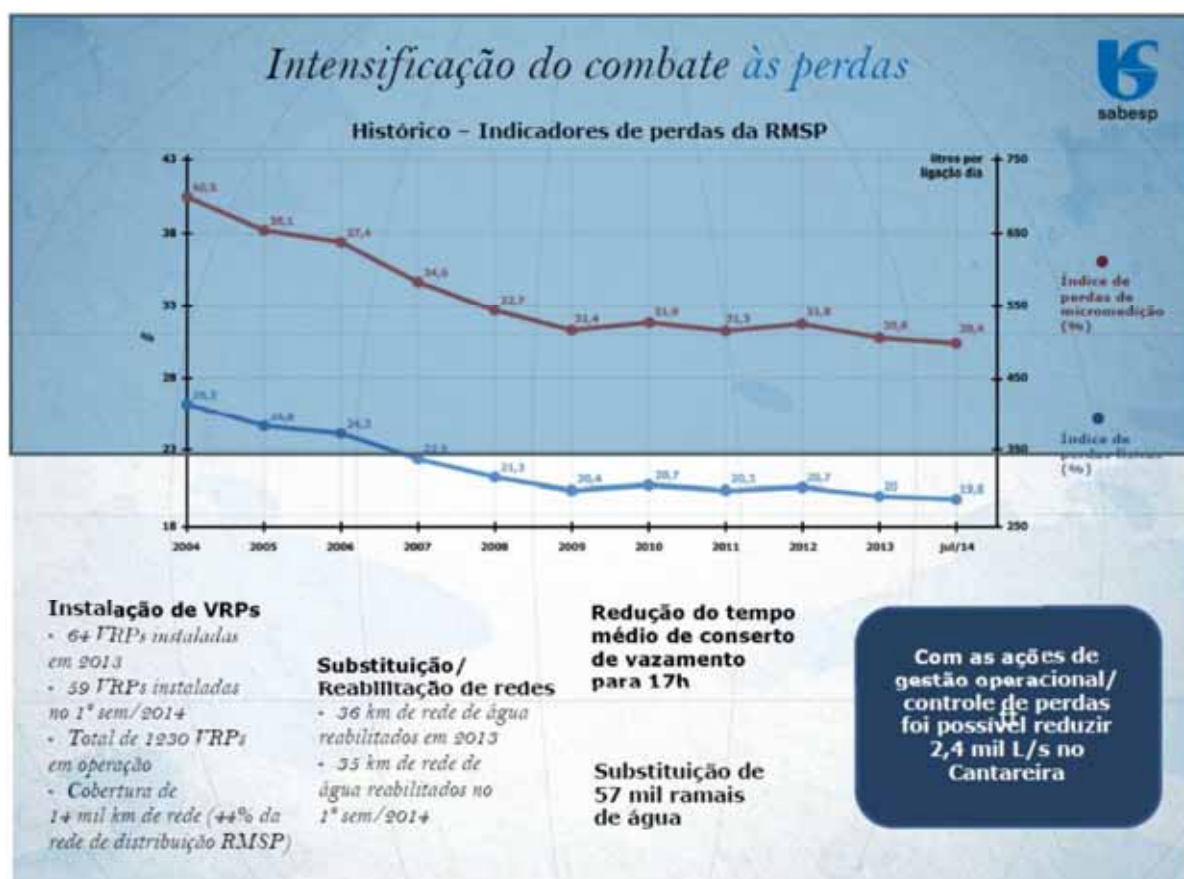
Na referida CPI temos depoimento da então Presidente da Sabesp, Dilma Pena, informando que existiam vários programas para evitar o colapso hídrico, tais como: os Guardiões das Águas (com o objetivo de educar a população em relação ao uso consciente da água); obras em todo Sistema Cantareira e bacias hidrográficas;

bonificações e descontos a moradores que economizam água; combate a crimes ambientais; obras para evitar as perdas de água.

a) Programa da Sabesp para combate das perdas

Em relatório do Ministério das Cidades, mencionado na então CPI, divulgado em janeiro, apontou que na região atendida pela Sabesp, 33% da água tratada é desperdiçada antes mesmo de chegar às torneiras dos cidadãos, por conta de vazamentos na rede de distribuição. A média nacional, segundo o mesmo relatório é de 37%.

A Sabesp demonstrou que sua atuação conseguiu amenizar esse prejuízo, consoante gráfico abaixo:



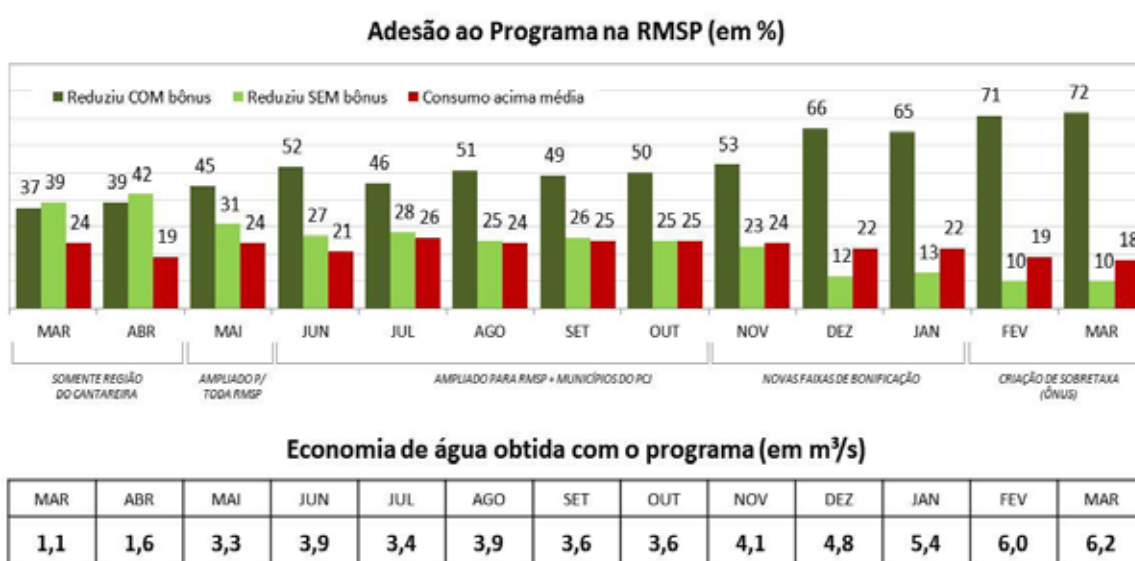
<http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/RELATORIO%20CPI%20SABESP%20FINAL.pdf> – CPI – p. 70

Todavia, consoante o Inquérito Civil 584/2014, instaurado no Ministério Público de São Paulo, no setor de Patrimônio Público, que tem como objeto a investigação do elevado índice de perdas de água, verificou-se junto à

ARSESP que, apesar de existir um programa bilionário de monitoramento da rede, apurou-se que de cada 03 (três) litros de água captados e tratados, 01 (um) se perde.

b) Programa de Bônus aos Municípios para Redução do consumo de água – estímulos fiscais e sanção para gasto abusivo de água

Corresponde a um programa de uso racional da água, onde a concessão de bônus para o consumidor que economiza e sobretaxa para aquele que extrapola no seu consumo.



Em decorrência da adesão da população à economia de água, consoante gráfico acima fornecido pela ARSESP, destaca-se a diminuição do consumo per capita na RMSP de 155 litros/habitantes/dia em fevereiro/2014 para 118 litros/habitantes/dia em março/2015.

c) Racionamento/Rodízios

Tratam-se de interrupções planejadas no fornecimento de água corresponde a um programa de uso racional da água, utilizando-se critérios que alternam períodos com e sem abastecimento, visando reduzir a vazão disponibilizada para a população e, dessa forma, evitar maior retirada de água dos mananciais.

Interessante trazermos os aspectos positivos e negativos abordados sobre o rodízio na mencionada CPI, ou seja:

“O rodízio apresenta as seguintes vantagens: - A Redução do consumo per capita é compulsória; - A parcela da população que não economizaria água voluntariamente é forçada a economizar; - A região do Sistema Cantareira fica dividida em blocos, possibilitando novos avanços dos outros sistemas em sua área de influência.

Por outro lado, apresenta as seguintes desvantagens: - Riscos sanitários; - Aumento dos riscos de vazamentos nas redes que deixa uma “herança” nas tubulações após o final do rodízio, com grande impacto no aumento das perdas; - Necessidade de criação de contingência para os serviços essenciais; - Regiões mais distantes e altas podem ficar dias sem receber água pelo eventual risco de descontrole na operação do rodízio, causado, por exemplo, por ocorrências de falta de energia, vazamentos, altas temperaturas, entre outros, podendo aumentar o grau de desconforto para a população e, conseqüentemente gerar graves perturbações sociais.”

d) Obras Emergenciais

- Ampliação do ETA ABV (1 m³/s) , realização: Outubro de 2014
- Ampliação do ETA ABV (1 m³/s) , realização: Setembro de 2015
- Ampliação Sistema Rio Grande (2 m³/s) , realização: 2016
- Interligação Jaguari-Atibainha (5 m³/s) , realização: 2016
- PPP São Lourenço (4,7 m³/s) , realização: 2018- 2 m³/s, água reuso , realização: 2018

4.4 – Possíveis Falhas de Gestão da Sabesp Apuradas na CPI

Em análise de todo contexto trazido e, principalmente das informações obtidas não somente na CPI como na entrevista realizada na ARSESP, temos que a falta de um planejamento adequado seria salutar para, mesmo que não se evitasse a crise hídrica, um preparo melhor para enfrenta-la.

Pois, a realização de planos imediatos e emergenciais, sem qualquer planejamento anterior, serviram para demonstrar que somente sairá prejudicada a população.

Interessante informação trazida pelo sr. ARMANDO MITSUNOBU YAMADA Superintendente da ARSESP, no sentido de que a Sabesp um dia possuiu uma coordenação somente de planejamento, e que era muito útil, pois não só colaborava com o auxílio dos Planos de Saneamento de sua implementação como na colaboração com os Municípios em seus Planos Diretos, pois estes, conforme diagnosticado pela fiscalização da ARSESP, normalmente não possuem corpo técnico e nem cultura da adequada utilização da água.

4.5 – Soluções sugeridas na CPI para solucionar a gestão da crise hídrica

- a) **Criação de uma Agência Reguladora e Fiscalizadora Municipal de Saneamento Básico** – por se tratar de competência municipal, consoante decisão do STF referente ao Estado do Rio de Janeiro, apesar do Estado de São Paulo também questionar judicialmente a mesma matéria e ainda não ter a resposta, em virtude de se tratar de matéria de pacto federativo, tende-se a mesma solução; e a alegação de que em virtude do governador eleger o Presidente da Sabesp e também o da Arsesp poderia comprometer a neutralidade e independência da regulação;
- b) **Manutenção dos Programas da Sabesp** – programa bônus cidadão, que poderá incentivar o reuso da água, uma das formas eficazes também utilizadas em outros países;
- c) **Necessidade Urgente de Obras de Modernização e Substituição das Tubulações Antigas** – com o objetivo de diminuir as perdas de água e evitar problemas técnicos e interrupções no fornecimento de água.

5 – Conclusão

No Brasil temos um arcabouço legislativo bem evoluído no tocante ao bem público essencial à vida que é a água.

Passamos por um processo proveitoso e eficaz da descentralização buscando a eficiência e a primazia no atendimento a população.

Históricamente, percebemos que enfrentamos crises hídricas e demos soluções diversas, chegando até mesmo a própria centralização na época de 1964, o que gerou solução momentânea e posteriormente surgiram outros problemas.

Com a descentralização administrativa através da prestação do serviço, em sua grande parte da RMSP, pela Sabesp, houve a apreensão de maior eficiência e proximidade da execução do serviço necessário.

Complexo sistema elaborado por Unidades Hidricas de Gestao e as Bacias Hidrográficas, advindas de inspiração francesa também fora de grande valia.

Adere-se a criação de Agência Reguladora Estadual a ARSESP, com a missão de regulamentar e fiscalizar as obras executadas pelas concessionárias prestadoras de serviço público de saneamento básico aos municípios.

Os municípios, apesar de sua representatividade expressa no pacto federativo, possuindo competência e autonomia própria, na prática verifica-se que por falta de estrutura e conhecimento técnico, a maioria das vezes não elabora seu Plano de Saneamento Básico de forma adequada.

A necessidade da continuidade das campanhas de conscientização do uso adequado da água é essencial para que haja participação também da população, todavia, da mesma forma que houve o movimento da descentralização na França, também foi demonstrado que em virtude do descontrole da fiscalização do Estado na delegação de seu serviço, a população voltou a ter o mesmo problema, o que resultou recentemente no movimento chamado de “remunicipalização”.

Tal fenômeno, o da “remunicipalização” ocorreu em São Paulo, de forma menos radical no município de Itú, que se viu diante de uma crise que abalaria até mesmo a segurança local, necessitando de auxílio do exército e tomou a solução de intervir com gestores técnicos municipais na empresa prestadora do serviço de abastecimento de água.

Nesse contexto, poderíamos estudar algumas alternativas, como por exemplo:

a) a dissolução com o contrato de concessão com a Sabesp por descumprimento de cláusula contratual, ou seja, utilizando-se o instituto da caducidade, sem que haja indenização, previsto no art. 38 da lei 8987/95, sendo declarada por decreto do poder concedente, mediante processo administrativo, e respeitado o princípio do contraditório, o que ocorreu na CPI mencionada; (poder-se-ia chamar de centralização administrativa na gestão hídrica) ou

b) fortalecer a atuação/participação dos municípios com incentivos para que estabeleçam uma agência reguladora ou, não sendo possível, a criação de um Conselho de Municípios, em que haja a participação do Estado via ARSESP e a Sabesp, estes apenas como atores com o papel de orientação/consulta e também de

capacitação de seus agentes técnicos na elaboração de uma política de elaboração e execução de seu plano municipal de saneamento.

Referências bibliográficas

ALVES, Alaor Café. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro, in Temas de Direito Ambiental e Urbanístico, Ed. Max Limonad, p. 18).

BRESSER-PEREIRA, Carlos, in “A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle”. Cadernos MARE, n1, 1997,

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org). Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

FRANZESE, Cibele. Federalismo Cooperativo no Brasil - Da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresa da Fundação Getúlio Vargas. 2010.

JORGE K, Abers R. e in Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Ambiente e Sociedade”, vol. 8, n.2, ed. 2005, p 4,

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 12a ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000.

OLIVEIRA, Gesner. Regulação e Defesa da Concorrência: bases conceituais e aplicações do sistema de competências compartilhadas, 2005, in <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3198>

SPINK, Peter Kevin , TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho e CLEMENTE, Roberta . Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas . Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009

WILSON, Robert H., SPINK, Peter K., e WARD, Peter M., Governança metropolitana nas Américas. Caderno Metropolitano, São Paulo, v. 13, n. 25, pp/ 15-44, jan/jun 2011.

Artigos

Valéria Nagy de Oliveira Campos e Ana Paula Francalanza, no Artigo “Governança das Águas no Brasil: Conflitos pela Apropriação da Água e a Busca da Integração como Consenso”, Ambiente & Sociedade – Campinas, v. XIII, n 2, p.366, jul-dez. 2010

Sites

http://memoriasabesp.sabesp.com.br/historia/antes_sabesp/antes_sabesp.asp

http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/05/politica/1433533748_741282.html :

<http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/RELATORIO%20CPI%20SABESP%20FINAL.pdf>

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-8392001000100011&script=sci_arttext

(OSCAR, Adolfo A Privatização do Saneamento, in,)

Processo

RDP no 08-002/2014

Comissão Parlamentar de Inquérito para Averiguar os Contratos Firmados entre Sabesp e a Prefeitura Municipal de São Paulo