

CRISE HÍDRICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO E OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA SUB-BACIA DO RIO JUQUIÁ, NO VALE DO RIO RIBEIRA DE IGUAPE – SÃO PAULO: O SISTEMA PRODUTOR SÃO LOURENÇO

Melannie Pinhatti Schisler (melannies@gmail.com)

RESUMO: A proposta do trabalho é analisar a construção da adutora do Sistema Produtor São Lourenço, tendo em vista os impactos socioambientais da obra para a Bacia do rio Ribeira como um todo. Esses impactos serão olhados para além do Estudo de Impactos Ambientais (EIA/RIMA), e pensados a partir de elementos da Governança da Água e da Justiça Ambiental. Como resultado, identificou-se uma incapacidade da Companhia Estadual de Saneamento (SABESP), responsável por esta obra, de realizar um estudo de impactos ambientais (EIA/RIMA) capaz de enxergar os impactos e efeitos dessa obra com totalidade. A inclusão da população nas decisões de remediar a Crise Hídrica também foi qualificada como mínima. A ausência de totalidade do EIA/RIMA e a participação não realizada tem como resultado negociações desiguais entre os diferentes agentes do Sistema Produtor São Lourenço. A partir dos resultados, vê-se um cenário que contribui para o silenciamento das necessidades e preocupações daqueles que serão afetados pela obra, mas que não foram considerados para elaboração inicial do empreendimento. Sendo assim, identifica-se, então, que houve pseudoparticipações (SOUZA, 2006) da sociedade civil, e negociações desiguais entre a Sabesp, os municípios e a sociedade civil. Por fim, estes fatores revelam indícios que esta obra pode ser considerada uma injustiça ambiental (ACSELRAD, 2004).

PALAVRAS CHAVES: Recursos Hídricos; Crise Hídrica; Conflitos Socioambientais; Vale do Ribeira, Região Metropolitana de São Paulo, Governança da Água, Justiça Ambiental.

1. INTRODUÇÃO

Quando se fala da crise hídrica que abateu a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) recentemente (2014-2015), refere-se a uma crise hídrica, ou a uma crise de governabilidade? Essa questão coloca em xeque toda uma malha discursiva cuidadosamente articulada pelo Governo do Estado de São Paulo, e a SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), empresa de economia mista que, sob outorga concedida pelo Departamento de Águas e Energias Elétricas (DAEE) do Estado de São Paulo, é responsável pelo saneamento (serviço de água e esgoto) em 365 municípios no Estado de São Paulo (JACOBI, CIBIM, LEÃO, 2015), inclusive 31 dos 39 municípios da RMSP.

Em documento emitido pela empresa em abril de 2014, “CHESS: Crise Hídrica, Estratégias e Soluções da SABESP”, explica-se que havia uma impossibilidade de concluir – a partir das previsões de fim de 2013 – que a situação meteorológica iria permanecer grave ao longo de 2014. O documento em seu capítulo “O Fenômeno Climático”, afirma que “**como consequência direta da falta de chuvas**, todos os sistemas produtores, sem exceção, tiveram afluências abaixo das médias, prejudicando a recarga dos mananciais” (SABESP, 2014: 10. Grifo nosso)

O posicionamento do Governo do Estado de São Paulo, encabeçado pelo governador

Geraldo Alckmin, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi semelhante ao da SABESP, mas teve como principal discrepância seu atraso relativo em reconhecer oficialmente a crise.

O atraso do governo reconhecer essa crise é visto, por exemplo, na declaração oficial feita pelo portal do Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE). Em documento publicado só na data de 18 de agosto de 2015, o DAEE reconheceu a gravidade da crise - que vinha atingindo a população da Região Metropolitana de São Paulo já havia mais de um ano. Reconheceu-se a “situação de criticidade hídrica da região da bacia hidrográfica do Alto Tietê...” devido às “baixas magnitudes das precipitações [...] e da situação anômala de continuidade da pior estiagem nessa região [...]” (DAEE, 2015).

Porém, ao longo de 2014, a negação da crise foi insistentemente reforçada pelo governador em entrevistas e declarações como a que foi dada na mídia da Rede Globo em 30 de setembro daquele ano:

[...] não está faltando água em São Paulo, não vai faltar água em São Paulo. Nós estamos trabalhando com planejamento, obras, investimento. As mudanças climáticas atingiram a Califórnia, atingiram a Austrália, 20% dos municípios dos estados brasileiros estão em estado de emergência ou de calamidade pública e nós aqui, com 22 milhões de pessoas, a 700 m de altitude, temos garantido abastecimento e temos uma grande reserva para frente e investimentos. (G1 Globo, 2014)

Vemos que, segundo o governo, o culpado principal da situação de criticidade hídrica seria a “situação anômala [de] estiagem [causada por] baixas magnitudes das precipitações” (DAEE, 2015).

A grande mídia, por sua vez, também disseminou a lógica da estiagem como fator deflagrador máximo da crise hídrica. O *Instituto Democracia e Sustentabilidade* (IDS), juntamente com o Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (PROCAM/IEE/USP), realizou um levantamento de notícias veiculadas sobre a crise nos principais jornais do estado durante o período de janeiro a outubro de 2014. Verificou-se nesse período 196 notícias vinculadas à crise hídrica, sendo que em 72% delas culpava-se primordialmente a redução das chuvas (JACOBI, CIBIM, LEÃO, 2015).

De fato, a primavera e o verão de 2013/2014 apresentaram “pluviosidade abaixo da média histórica para o mesmo período” (*Ibidem*, p. 29), e o verão mais quente desde 1943 (BBC, 2015 *apud* JACOBI, CIBIM, LEÃO, 2015). Portanto, não se pode desconsiderar por completo o “fenômeno climático” como *um* dos fatores da crise hídrica. O problema é ilustrar esse como *fator único e principal*, e despolitizar a crise hídrica. Ao reforçar a imprevisibilidade dessa estiagem, a SABESP e o Governo do Estado se resguardam de qualquer responsabilidade nas prevenções e nas remediações da situação.

Uma vez realizada a caracterização geral do problema da crise hídrica, podemos passar a problematizá-la. Veremos que tanto a imprevisibilidade desta estiagem pode ser relativizada quanto observa-se que há um problema qualitativo da apropriação das águas dentro da Região Metropolitana.

QUESTIONANDO A APROPRIAÇÃO DAS ÁGUAS

Ao relativizar a imprevisibilidade do problema, é possível passar aos questionamentos que as “soluções” dadas à crise suscitam. Neste artigo, olharemos para o caso de uma das “soluções” do governo: a construção da adutora do Sistema Produtor São Lourenço

Desde os anos 1970, trazer água do Vale do Ribeira despontava como uma resposta para o abastecimento da RMSP. Em entrevista concedida, em campo para este trabalho, em maio de 2016, o engenheiro da SABESP responsável pelo Sistema Produtor São Lourenço, Silvio Leifert, explicou que já no Plano Hibrace (Consórcio Hidroservice-Brasconsult-Cesa) – o primeiro plano diretor voltado para os recursos hídricos do Alto Tietê e lançado em 1964 – o Estado já tinha a proposta de abastecer a RMSP com água transportada do Vale do Ribeira.

Porém, a construção de grandes e custosas obras emergenciais para transportar água de bacias vizinhas não era a única coisa assinalada pelo Plano Hibrace. Tal Plano:

[...] contemplava, dentre outros, a construção de barragens regularizadoras nas cabeceiras do Tietê e afluentes, a retificação e/ou canalização, limpeza e desassoreamento dos rios Tietê, Tamanduateí, Pinheiros, e de seus principais afluentes, como medidas acessórias necessárias ao controle de cheias, para evitar as inundações que a cada ano se tornavam mais frequentes na região da Capital e municípios vizinhos, especialmente na região do ABC. O abastecimento de água da região metropolitana de São Paulo e o destino final dos esgotos dessa região eram outros importantes objetivos do Plano [...]. (ORTIZ, J; SILVA, A. 1998)¹

Então, mesmo se aceitarmos o discurso proferido pela SABESP de que não faltava planejamento, e colocarmos contestações da morosidade deste planejamento de lado, ainda podemos, e devemos, fazer questionamentos sobre as *características* deste planejamento. Por que priorizar o transporte de águas de bacias vizinhas em momentos de crise, ainda mais se “diante da crise hídrica, muitas empresas do setor da construção civil oferecem ao governo obras caras e de efetividade duvidosa” (JACOBI, CIBIM, LEÃO, 2015: 34)? Por que não focar nos vários outros objetivos proferidos pelo Plano Hibrace?

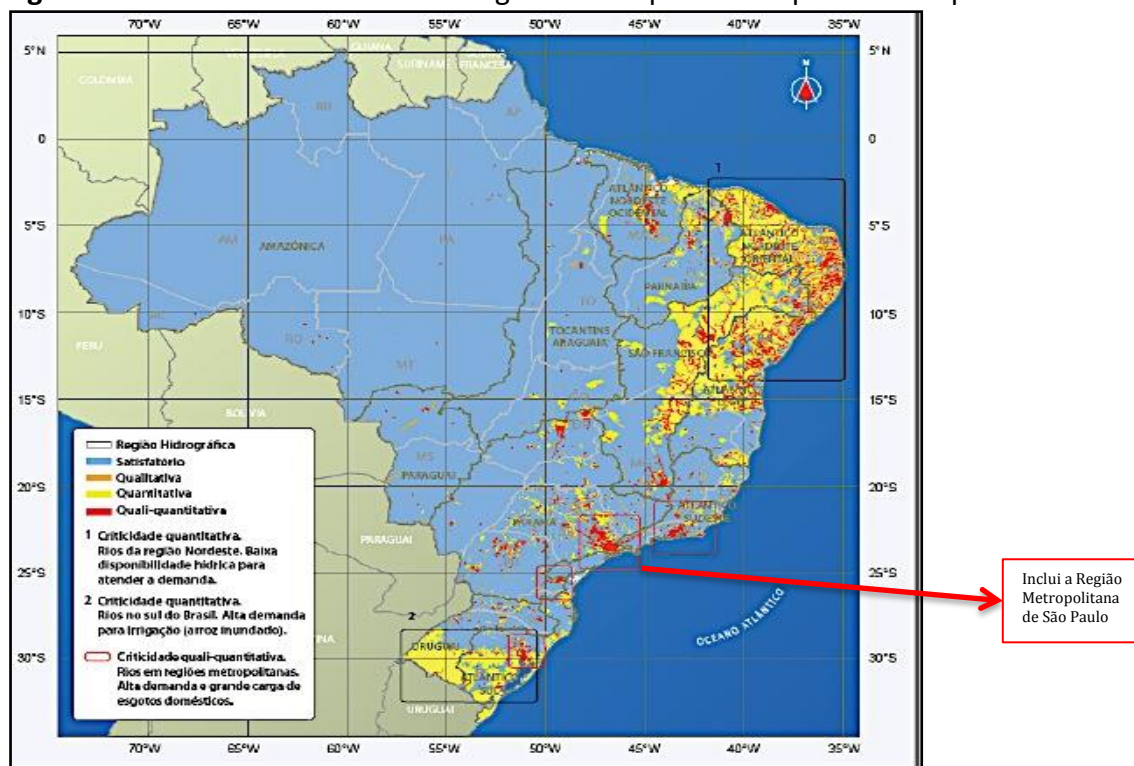
Dentre vários objetivos mapeados por esse Plano, ressalta-se a elaboração de uma rede de esgoto como uma prioridade. Comentando sobre este tema, Custódio enfatiza que “toda a água que entra no sistema se torna esgoto que precisa ser tratado, o que não foi realizado, ou o foi de modo muito incipiente, contribuindo para a poluição dos recursos hídricos da bacia do Alto Tietê” (2015: 457).

A questão é histórica. O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) de 1968, dentro do qual nasceu a SABESP, deu muita ênfase ao abastecimento e pouca à coleta e tratamento de esgoto. Tem-se então uma situação paradoxal: a grande entrada de água no sistema, sem considerar sua saída, ou seja, seu tratamento (CUSTÓDIO, 2015).

¹ SÃO PAULO (Estado) DAEE. ORTIZ, J. Silva. Disponível em: <<http://www.dae.sp.gov.br/acervoPesquisa/relatorios/revista/raee9810/hist.html>> Acesso em: 27 jul. 2016.

A situação das águas na RMSP pode ser vista no mapa elaborado pelo Plano Nacional da Segurança Hídrica (PNSH) (Figura 1), lançado pela Agência Nacional das Águas (ANA) em agosto de 2014. Neste documento vê-se que os rios da região metropolitana (entre outras) apresentavam um grau crítico quali-quantitativamente “em função da elevada demanda e da grande quantidade de carga orgânica gerada” (Plano Nacional da Segurança Hídrica, 2014).

Figura 1—Bacias críticas brasileiras segundo os aspectos de qualidade e quantidade



Fonte: Plano Nacional de Segurança Hídrica, 2014 *apud* Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil, Informe 2012.

Mesmo que a segurança hídrica² tenha sido priorizada em documentos técnicos da administração pública do estado, a realidade da situação foi outra: observou-se uma postura empresarial por parte do governo, principalmente em nível estadual - reforçada pela atuação da SABESP - pois, apesar “da participação majoritária das ações [da empresa] serem do Governo do Estado, [ela] passou a ser caracterizada cada vez mais como uma empresa privada, na busca de lucros” (CUSTÓDIO, 2015: 457).

Verifica-se, então, que os governantes e responsáveis por zelar pelos recursos hídricos – que estavam e estão em situação delicada – não fizeram isso, o que independe da estiagem. Jacobi, Cibim e Leão (2015: 30) resumem bem essa ideia dizendo que “a falta de planejamento estratégico fica evidente quando a previsão de escassez hídrica vem sendo

² De acordo com o 2º Fórum Mundial da Água em 2000 na Holanda “**segurança hídrica significa garantir que ecossistemas de água doce, costeira e outros relacionados sejam protegidos e melhorados; que o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política sejam promovidos; que cada pessoa tenha acesso à água potável suficiente a um custo acessível para levar uma vida saudável e produtiva, e que a população vulnerável seja protegida contra os riscos relacionados à água.**” (INPE, 2012, grifos nossos)

anunciada desde a década de 1970”.

PROBLEMATIZANDO A PARTICIPAÇÃO

Ao falar de planejamento estratégico da água, estamos, também, discutindo a gestão da água. Em seu livro *Para Mudar a Cidade*, Marcelo Lopes de Souza (2006) explica que com o advento das tendências neoliberais na década de 1980, houve enfraquecimento do planejamento, e popularizou-se o termo gestão, com um viés empresarial. Essa transição proporia uma participação menos centralizada na figura do Estado, e portanto, mais democrática. Aqui o autor, contudo, faz uma ressalva: não adianta em nada ter uma gestão descentralizada em potencial e boas leis que visam contemplar a todos, se a sociedade civil não tiver meios e organização para se apropriar dessa nova estrutura.

Os meios e organização necessários para a sociedade civil se apropriar vêm em grande parte da boa vontade e abertura do Estado e, no caso do abastecimento de água, das empresas responsáveis pela gestão da água, uma vez que trata-se de um “universo” de linguagens técnicas. Como nos revela Arnstei (2002: 2), a participação civil não garante o *poder civil*.

Porém, o que se tem nas maiorias das esferas político-econômico-administrativas atualmente, e a gestão da água não é muito exceção, é a participação *sem* redistribuição de poder, que “é um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder” (Arnstei, 2002: 2). Baseado nessa ideia de participação trazida pela Arnstei, Souza (2006) montou uma figura (2) com os “diferentes graus de participação”, que tem como “degraus” participações autênticas, pseudoparticipações, e não-participações.

Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação				
Situações de Participação Autêntica	8	Autogestão	• • ∴	
	7	Delegação de Poder	• • ← ∴	
	6	Parceria	• • ↔ ∴	
Graus de Pseudo-participação	5	Cooptação	• • ← ∴	
	4	Consulta	• • → <i>i</i> ∴	
	3	Informação	• • ← <i>i</i> ∴	
Situações de Não-Participação	2	Manipulação	• • ← ∴	
	1	Coerção	• • ← ∴	
<i>Fonte:</i> Souza, Marcelo L. de. <i>Mudar a Cidade: uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana</i> / Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006: p. 207.			∴	Governo
			• •	Sociedade Civil
			<i>i</i>	Informação

O autor complementa sua elaboração dizendo que o perigo das *pseudo-* e não-participações são que elas criam situações em que aqueles que de fato possuem o poder de decisão têm como argumentar que todo mundo foi ouvido, mas beneficiar apenas quem lhes interessa. A participação vazia acabaria por manter o *status quo* (Arnstein, 2002: 2).

Como ressalta Jacobi (2009: 36), “um dos maiores desafios na governança da água é

garantir uma abordagem aberta e transparente; inclusiva e comunicativa; coerente e integrativa; equitativa e ética”.

Ao analisar a atuação do Governo do Estado de São Paulo ao enfrentar a crise hídrica,

[...] vemos que a posição tomada é absolutamente contrária ao que se espera para obter-se uma boa governança da água. Com um **discurso absolutamente técnico e centralizador**, o estado de São Paulo afasta qualquer integração com a população, podendo o envolvimento da sociedade na discussão, tanto da causa da crise, como também das possíveis soluções para o enfrentamento do problema (JACOBI, CIBIM, LEÃO, 2015: 36. Grifos nossos).

Uma amostra de atitude “técnica e centralizadora” foi a escolha realizada pela SABESP e o Governo do Estado ao retomar a proposta de construção do Sistema Produtor São Lourenço (SPSL), no Vale do Ribeira, **sem a devida discussão pública**.

Na década de 1970, o projeto havia sido paralisado pelo Ministério Público por insuficiente relatoria dos impactos previstos.

Em sua nova versão, de acordo com a SABESP, o SPSL foi remodelado para o menor impacto possível considerando tratar-se de uma obra de grande porte. Porém, mesmo remodelado, a obra continua polêmica já que pretende usar os recursos hídricos de bacias vizinhas (CUSTÓDIO, 2015). Esse uso das bacias vizinhas é uma medida questionável, porque a premissa atual no setor de recursos hídricos é de que os usuários de uma bacia utilizem somente os seus próprios recursos e não os de bacias alheias.

O SISTEMA PRODUTOR SÃO LOURENÇO (SPSL)

A construção do SPSL está sendo elaborada por Parceria Pública Privada (PPP) entre o Governo do Estado de São Paulo e o Consórcio São Lourenço – união entre as construtoras Andrade Gutierrez e Camargo Correa.

O SPSL consiste em um conjunto de instalações para captação de uma vazão média anual de 4,7 m³/s de água no Reservatório Cachoeira do França (na bacia do Alto Juquiá), e posterior recalque, adução de água bruta, tratamento e adução de água tratada para reforço e regularização do abastecimento público de água de cerca de 1,5 milhões de pessoas na zona oeste da RMSP, mediante interligação ao Sistema Integrado Metropolitano (SIM) operado pela SABESP.

O SPSL compõe-se de um conjunto de instalações lineares com 48,22 km de adutora de água bruta (com 2100 mm de diâmetro), 30,75 km de adutora de água tratada (em 2100, 1800, 1500 e 1200 mm de diâmetro), 14,3 km de 4 sub-adutoras (em 800 e 400 mm), cerca de 40,36 km de linha de transmissão em 138 kV, e mais instalações localizadas – tomada de água, estações elevatórias, chaminés de equilíbrio, Estação de Tratamento de Água (ETA) e reservatórios – situadas no território de 10 municípios da RMSP e mais Ibiúna.

O SPSL permitirá atender o crescimento previsto das demandas do Sistema Integrado Metropolitano até por volta de 2020, já considerando a economia de água decorrente do amplo Programa de Redução de Perdas e Eficiência Energética em execução pela SABESP. (RIMA, SABESP, 2011). Pretende-se ampliar em 7%, dentro dos quatro anos, a capacidade de água tratada que chega para a RMSP (*Folha de São Paulo*, 2014). Para ilustrar, a seguir

encontra-se a figura 4, explicativa da obra:

Figura 4—Esquema do Sistema Produtor São Lourenço



Fonte: Site da Sabesp (2014)

A construção da ETA do SPSL está prevista para ser concluída em junho de 2017, e o seu andamento, em junho de 2016, estava dentro do cronograma.

O SPSL está organizado em duas grandes frentes, sendo que cada uma emprega várias empresas, cujos empregados já trabalharam com questões de Saneamento Básico, uma vez que trata-se de um serviço específico que requer conhecimento prévio (Giovannetti, M. 2016). As frentes são: Construtora e Gerenciadora, e algumas das muitas empresas são Andrade Gutierrez, a Camargo Correa, e a Sabesp.

A ETA conta com três reservatórios de água – as maiores que a Sabesp já construiu—com capacidade para 25 milhões de litros cúbicos cada. A água está sendo trazida de 50 km do ponto de captação.

2. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada em três fases principais: a fase exploratória (1), a fase da coleta de informações (2) e a fase da análise sistemática daquilo que foi apreendido.

A fase exploratória (1) foi inicialmente caracterizada pelo levantamento bibliográfico sobre a Região do Vale do Ribeira. Em seguida, analisamos relatórios e estudos técnicos sobre o SPSL, elaborados pela SABESP e pelo Governo do Estado. Mais notadamente, olhamos para os Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais (EIA/RIMA). Teve-se como intuito mapear os meandros da obra, para entender sua complexidade do ponto de vista socioambiental.

O último momento da fase exploratória caracterizou-se pelo aprofundamento de uma perspectiva teórica e metodológica, a partir do qual definiram-se as chaves de interpretação da pesquisa, a saber, as discussões em torno da Gestão e Governança da Água, e da Justiça Ambiental.

A fase de coleta de dados (fase 2) caracterizou-se pela realização de entrevistas, e ainda, um trabalho de campo.

Como será apresentado com maior detalhe a seguir, foi realizada a já citada entrevista com o senhor Sílvio Leifert, engenheiro e funcionário da SABESP, responsável nesta empresa pelo Sistema Produtor São Lourenço.

As tentativas malogradas de contato – via *e-mail*, telefonemas e em alguns casos até visitas não-agendadas– com secretarias estaduais de Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos, Energia e Mineração, do Estado de São Paulo, se mostraram importante para entender o panorama da pesquisa. Em todos os casos, fomos direcionadas para o Sílvio Leifert e a SABESP, e todas as secretarias recusaram-se a dar um posicionamento sobre o SPSL, mesmo que nos contatos tenha sido deixada clara a busca por uma visão mais ampla sobre o SPSL como uma parte importante da pesquisa. Isso revelou-nos que as questões ligadas à apropriação das águas para abastecimento na RMSP estão centralizadas na Companhia.

O contato com os municípios foi realizado por meio de materiais elaborados por terceiros (como a série Volume Vivo³, dentre outros). Foi feito também contato (por intermédio das redes sociais) com um grupo composto por membros da sociedade civil moradores da região do rio Juquiá, do Vale do Ribeira, que escreveu uma minuta judicial para frear as obras do SPSL. Essa minuta será apresentada em partes desta pesquisa.

Essa segunda fase incluiu também um trabalho de campo em visita ao canteiro de obras da Estação de Tratamento de Água do Sistema Produtor São Lourenço (ETA – SPSL) em Vargem Grande. Fez-se uma visita guiada ao ETA – SPSL, coordenado por Mônica Giovannetti, diretora da comunicação do Consórcio Construtor São Lourenço, possibilitando visualizar sua dimensão.

A última fase (a 3) da pesquisa caracterizou-se pela sistematização das informações apreendidas e os levantamentos bibliográficos.

3. RESULTADOS & ANÁLISES

As questões em torno da governança da água são chave para guiar e auxiliar as interpretações sobre o problema de pesquisa evocado aqui: se houve ou não boa governança da água na decisão de construção do Sistema Produtor São Lourenço.

Para uma boa governança da água, Jacobi, Cibim e Leão (2015: 36) estabelecem que são necessários condições como: inclusão, *accountability* (responsabilização), participação, transparência, e responsabilidade.

Dadas essas condições, pretendemos perguntar se houve na implantação do SPSL, por parte da SABESP e do Governo do Estado – os dois agentes focados nesta pesquisa—uma boa governança de água. Usa-se como base de análise, sobretudo a entrevista realizada com o

³ Volume Vivo é um projeto de pesquisa audiovisual que pretende mapear as causas e possíveis soluções da crise de água no estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.volumevivo.com.br/>

engenheiro Silvio Leifert, o campo à ETA do SPSL, assim como também a minuta jurídica elaborada por moradores da região do rio Juquiá, do Vale do Ribeira.

Ao final dos “Resultados e Análises”, a partir da observação da atuação e dos discursos dos agentes, e as demandas da sociedade civil dentro da chave da boa governança da água, passamos a analisar se uma injustiça ambiental está sendo cometida com a implantação do SPSL.

UMA BOA GOVERNANÇA DA ÁGUA E O SPSL

Antes de adentrarmos mais na discussão sobre a governança da água, consideramos importante fazer um breve histórico do modelo de gestão recente da água, com destaque para o estado de São Paulo.

A partir da Lei Estadual 7663/91 estabeleceu-se um modelo de gestão compartilhada. Essa lei estadual foi fruto de discussões de agentes governamentais e não-governamentais de diferentes setores, dentro de um momento de reelaboração política e transição democrática. Nessa nova lei prenomina a ideia de gerenciamento dos recursos hídricos, que toma corpo com as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (CAMPOS, 2009: 13). Com essa concepção de gerenciamento, há, um por um lado, tendências democráticas descentralizadoras, e por outro, um reforço na tendência de uma administração “empresarial” dos recursos. Dito de forma rápida, é interessante destacar também que a ideia de “desenvolvimento sustentável”⁴ dos “recursos naturais”⁵ também tem sua influência nessa nova maneira de gerir a água.

A Lei Federal 9433/97 toma como base essa lei paulista, já que essa era a proposta mais avançada do momento para lidar com as questões hídricas.

Em Campos (2007: 162), define-se a questão hídrica como:

[...] um problema que envolve disponibilidade, acessibilidade e distribuição de água, em diferentes territórios e sociedade, considerando padrões de qualidade e quantidade necessários à vida humana, cuja **apropriação pode acarretar em disputas e conflitos**. (Grifos nossos)

⁴ O termo Desenvolvimento Sustentável surge pela primeira vez no Relatório Brundtland, intitulado “O Nosso Futuro Comum”. (Bressan, 1996). Como aponta Bressan (1996), este seria o último paradigma ambientalista, mas ele acaba por retornar à natureza como sagrado e intocável. Ele se pauta na ideia de achar um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção da natureza. Já que não é possível restaurar o equilíbrio de fato, cria-se santuários (no livro de Bressan, são analisadas as Unidades de Conservação). Existem vários problemas neste discurso, mas talvez o mais central seria que provoca uma despolitização das questões ambientais e um tratamento desigual pela sociedade em relação à ela. O equilíbrio é então encontrado isolando em santuários o que é para ser preservado, e o resto da “natureza” se vai para continuar com o modelo desenvolvimentista.

⁵ Água seria recurso natural ou bem público? Bressan (1996) define recurso natural como aquelas frações da natureza que podem ser aproveitados num dado momento, portanto gera-se um conceito dinâmico, na medida em que são a inteligência e o trabalho humanos que fazem com que a matéria passe à condição de recurso, dá-se pela incorporação do novo e a obsolescência de outros (p. 19). Mas isso contribui para a despolitização da natureza: ela toma o papel de sagrado ou de matéria prima para elaboração econômica. O autor continua em outro capítulo justificando que a natureza tem que ser considerada *bem público*, sendo que os interesses privados estariam subordinados aos interesses públicos, já que a água garante a sobrevivência e subsistência de todos (p. 77).

Constata-se, então, que o *conflito* está estreitamente ligado à questão hídrica. Quais seriam os agentes e os conflitos de apropriação da água no caso do Sistema Produtor São Lourenço?

Como enunciado na introdução, a obra para o estabelecimento desse sistema pretende trazer água da Represa Cachoeira da França, no rio Juquiá, que é o maior afluente do Rio Ribeira. Com isso, a SABESP planeja abastecer 1,5 milhões de pessoas dos municípios da alça oeste da Região Metropolitana de São Paulo (Barueri, Cotia, Carapicuíba, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapevi, Jandira, Osasco, Santana de Parnaíba, Itapeverica da Serra e São Paulo). SABESP, 2011)

A Represa Cachoeira da França foi construída como represa hidroelétrica pela Votorantim Energias, fruto de uma outorga federal da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) concedida à empresa para a construção de oito represamentos ao longo do Rio Juquiá, entre as décadas de 1950 e 1980, com finalidade de uso para a geração de energia elétrica. Na represa Cachoeira da França ficaram reservados 4,7 m³/s de água para abastecimento da população.

A concessão de uso privado das águas para produção de energia elétrica venceu em junho de 2016 (ANEEL, 1998), e de acordo com o secretário executivo do Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul, Ney Ikeda, a renovação de qualquer contrato terá de ser negociada tendo como meta o uso múltiplo das águas.⁶ Contudo, como explica Bressan (1996: 71), o uso múltiplo sozinho não resolve contradições entre interesses econômicos de produção e interesses complementares ou indiretos, ainda mais quando se fala em recursos hídricos, pois o uso múltiplo deste só é possível se não houver o prejuízo da qualidade da água por uma das partes.

Ou seja, com essa pequena descrição, vê-se que a projeto SPSL envolve diversos agentes: o Governo do Estado e a Sabesp, os municípios da Região Metropolitana de São Paulo que receberão água, a empresa Votorantim Energias, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul, e ainda, os municípios desta bacia provedora (com foco no Juquiá). Um recorte foi realizado nesta pesquisa: priorizou-se o município de Juquiá (por ser um foco interessante de resistência à obra), a SABESP e o Governo do Estado, pelo conflito atual acirrado entre eles.

DESENHANDO O CONFLITO

Como o conflito tem-se dado em torno do Sistema Produtor São Lourenço, se olharmos para os critérios de uma boa governança da água? Para conceituar os princípios da governança da água, usaremos Arnstein (2002), Castro (2007), Jacobi, Cibim, e Leão (2015), Francalanza e Campos (2010), e Rogers e Halls (2003), lembrando que as definições colocadas separadamente se fazem necessárias por questões de sistematização, mas elas são complementares e estão frequentemente relacionadas:

- **Inclusão:** a promoção de um espaço de discussão livre, aberto, e acessível, envolvendo agentes de diferentes setores, de forma direta ou por meio de organizações

⁶ Bressan (1996) argumenta que a capacidade de usos múltiplos depende da capacidade dos grupos sociais em compatibilizar o controle da produtividade dos ecossistemas e o genuíno interesse comunitário (p. 74)

representativas de seus interesses. Uma inclusão autêntica dos agentes depende de transparência e acessibilidade;

- **Transparência e acessibilidade:** são elementos construídos na base do compartilhamento de informações com a população, pautados numa linguagem acessível e disponibilidade fácil. Aqui está incluso também a capacidade e disponibilidade, por parte dos técnicos e políticos responsáveis pela implantação de obras, de responder aos questionamentos direcionados a eles. A disponibilidade fácil e em linguagem acessível é pré-requisito para haver participação;
- **Participação:** a participação autêntica requer primeiramente uma distribuição de poder por parte do Estado e setor privado, que ultrapasse uma mera consulta da população, prevendo uma construção colaborativa. Isso requer mobilização e organização social por parte da sociedade civil, e um Estado que é aliado (ou não) dessa organização. É necessário que haja participação autêntica para que possa existir uma *co-responsabilização proporcional*;
- **Accountability (responsabilização):** uma responsabilização justa demanda que haja uma clareza dos papéis nos diferentes setores, assim como clareza dos mecanismos acordados entre os tomadores de decisão, governo, setor privado e organizações da sociedade civil. Uma boa governança da água requer forte responsabilidade por parte dos tomadores de decisão;
- **Responsabilidade:** políticas devem atender às necessidades básicas exigidas com clareza pela sociedade civil, visando estabelecer um planejamento estratégico, o qual requer que se olhe para a situação de forma abrangente, a fim de atender as demandas e amenizar os conflitos de forma antecipada.

Explicitadas as definições, vejamos se esses princípios foram observados na execução do SPSL até o presente momento. Para isso, essa seção baseia-se, sobretudo, em relatos obtidos em campos, sendo esses: entrevista com Silvio Leifert engenheiro da SABESP responsável pelo SPSL; visita guiada ao ETA concedida pelo Consórcio Construtora São Lourenço; e minuta elaborada por membros da sociedade civil e moradores do município de Juquiá.

Como indícios de uma **boa** governança de água por parte da SABESP, temos:

- A implantação do SPSL obedece a parte do Plano Hibrace que previa o planejamento dos recursos hídricos na RMSP já na década de 1960. *(Neste caso, houve responsabilidade)*;
- O estudo de concepção para o empreendimento – já em um segundo momento – estudou várias alternativas, e procurou escolher aquela que tivesse o menor impacto na região por onde passará a obra. *(Neste caso, houve responsabilidade e accountability)*;
- Houve 18 audiências e consultas públicas realizadas ao longo de 2012 para os municípios por parte da SABESP (SABESP, s/d: 7). *(Neste caso, houve transparência/acessibilidade)*;
- SABESP e o Consórcio São Lourenço concederam entrevista e visita guiada para os fins desta pesquisa. *(Neste caso, houve transparência/acessibilidade)*.

Como indícios de uma **má** governança da água por parte da SABESP, temos:

- A bacia provedora em si (a Bacia do rio Ribeira do Iguape) não foi considerada nos Estudos de Impactos Ambientais. A concessão de licenciamento ambiental sem

considerar os impactos do empreendimento como um todo constitui uma ilegalidade, se observado artigo 5 da Resolução 01/1986 CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) que diz que o EIA/RIMA deverá “*definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, A BACIA HIDROGRÁFICA NA QUAL SE LOCALIZA*” (MMA, 1986). Isso é muito importante se considerarmos que no caso do SPSL, a bacia provedora, localizada no Vale do Ribeira, é estratégica sob o ponto de vista da preservação dos recursos hídricos do Estado de São Paulo – em razão do alto grau de preservação de suas matas e biodiversidade –, como está explicitado no Plano Diretor do Estado de São Paulo, que intitula esta região como “*prioritária para conservação*”. *(Neste caso, houve uma falta de transparência/ acessibilidade, responsabilidade, e accountability);*

- Não há clareza das vazões captadas: no EIA/RIMA, fala-se em uma média de 4,7 m³/s, enquanto na mídia, divulga-se uma média de 6,3 m³/s. A falta de clareza acerca da vazão mostra inconsistências nas informações do projeto, e nesse caso, deveriam ser elaborados EIA/RIMAs para os dois volumes (MINUTA, 2016). *(Neste caso, houve uma falta de transparência/ acessibilidade, responsabilidade, e accountability);*

Por fim, para uma boa governança da água, além da atenção aos princípios, é necessário ainda fazer negociações (CAMPOS, 2009: 18). Por negociação, entendemos:

[...] o processo em que dois ou mais atores, que possuem um problema comum, mas que divergem quanto à maneira de solucioná-lo, se colocam frente à frente com o objetivo de encontrar um caminho satisfatório para pôr fim às divergências, sem deixar de lado seus próprios interesses.

Mas, como garantir que não haja uma negociação *desigual*? No caso da implantação do SPSL, identificou-se duas negociações que julgamos desiguais, por satisfazerem as demandas da SABESP, mas não as do outro agente:

1. Ao elaborar, o EIA/RIMA, a SABESP estabeleceu medidas de compensação ambiental, que se limitam à implantação de sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto para os municípios atingidos pela transposição. Porém, a SABESP, ao realizar isso, cumpre a função que a empresa deve executar normalmente, independentemente de compensação. Ou seja, sua responsabilidade foi usada de forma indevida como uma “moeda de troca”;
2. No município de Vargem Grande, onde está localizado a ETA, o prefeito pretendia negociar uma série de benefícios para o município, mas a SABESP apenas concedeu a construção de uma ponte, que de qualquer maneira, já era necessária para a elaboração da obra. (Silvio Leifert, 2016).

Então, é questionável se houve uma boa governança da água até agora no caso do SPSL, o que nos remete a uma outra questão: a justiça ambiental. Trataremos disso na próxima seção.

A GOVERNANÇA DA ÁGUA E A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL

Por que uma má governança da água remete-nos a problematizar sobre (in)justiça ambiental? Começamos inicialmente definindo uma injustiça ambiental. De acordo com Acselrad (2004: 14), uma injustiça ambiental ocorre:

[...] em sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, quando a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento cai sobre as populações de baixa renda, os grupos sociais discriminados, os povos étnicos tradicionais, os bairros operários, e as populações marginalizadas e vulneráveis.

E como se produz essa injustiça? A produção da injustiça ambiental manifesta-se por meio da proteção ambiental desigual e acesso desigual aos recursos. A primeira ocorre quando os riscos ambientais – gerados pela execução de políticas ambientais, ou pela falta delas – são direcionados às populações socialmente excluídas. A primeira manifestação leva à segunda, que pode ocorrer na etapa de produção de bens (levando em consideração o acesso de recursos sobre o território) ou na etapa de consumo (poder aquisitivo das populações e acesso às suas necessidades básicas).

No caso da implantação do SPSL, observamos manifestações dos dois mecanismos “produtores de injustiça ambiental”. Vejamos:

A primeira manifestação pode ser vista quando atentamos que há problemas de ilegalidade da obra, ao não reconhecer impactos na bacia provedora no Vale do Ribeira. O cumprimento desigual da legislação resulta em proteção ambiental desigual (FRACALANZA, JACOB, EÇA, 2012: 22). Destaquemos, que as populações e municípios da região do Vale são as mais vulneráveis socialmente do Estado de São Paulo. No Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS⁷) – que avalia dados de longevidade, riqueza municipal e escolaridade (SEADE, 2010) – os municípios do Vale do Ribeira possuem uma média igual à 4,5 - para o IPRS, 1 significa ter altos níveis de longevidade, riqueza municipal e escolaridade; e 5 significa o inverso disso.

O segundo mecanismo produtor de injustiça ambiental pode ser visto na não observação da legislação ambiental – que prevê os estudos dos impactos sobre o Vale do Ribeira, bacia provedora de águas –, a SABESP negligencia a população socialmente vulnerável dessa região, e potencialmente põe em risco as suas necessidades básicas, a saber: o acesso à água potável, e meio de vida que depende das águas dos rios da bacia – ainda mais em cenários, cada vez mais frequentes, de agravamentos de escassez hídricas.

Dessa forma, estabelece-se uma hierarquia das necessidades de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo sobre as necessidades de abastecimento do Vale do Ribeira, sendo que água é um bem comum e, portanto, deveria ser oferecido em qualidade e quantidade adequadas para toda a população (FRACALANZA, JACOB, EÇA, 2012: 30). A tendência é que as “populações mais carentes arcariam com a maior parte dos efeitos

⁷ Criado em fevereiro de 2001 (à semelhança do Índice de Desenvolvimento Humano IDH do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social— objetiva ser um instrumento para melhorar a qualidade de vida do povo paulista, na medida em que busca facilitar uma identificação mais ágil das necessárias políticas públicas a serem implementadas nos municípios paulistas.

negativos e se observariam o aumento da vulnerabilidade ambiental de mananciais e outros corpos d'água" (*Ibidem*, p. 26).

Além da legislação ambiental equitativa, um outro pilar da justiça ambiental é a democratização dos espaços de decisão (FRACALANZA, JACOB, EÇA, 2012: 24). Porém, como foi observável, em várias instâncias, os agentes responsáveis pela implantação do SPSL não agiram pautadas na transparência e inclusão ou respeitando e estimulando a participação comunitária.

Identifica-se que há indícios de uma injustiça ambiental sendo cometido na implantação do SPSL, devido em grande parte pela legislação ambiental negligenciada e as populações vulneráveis sem poder político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste relatório, pretendeu-se apresentar e problematizar a crise hídrica da Região Metropolitana de São Paulo de 2013-2015. Identificamos os discursos de agentes do setor governamental e da SABESP que indicou a estiagem como fator deflagrador da crise.

Em seguida, problematizamos essa hipótese com autores como Custódio (2015), Jacobi, Cibim e Leão (2015), revelando que o que faltou não foi necessariamente chuva, e sim, planejamento.

Para além do planejamento, passamos a então questionar o que seria governança da água. Identificamos como o processo de governança requer em muito uma participação de vários setores da população. Embasados nos estudos da *participação* política realizados por Arstei (2002) e Souza (2006), olhamos para o que seria esse conceito, e como ele aparece na gestão da água atualmente.

Na sequência, vimos que o Governo do Estado e a SABESP escolheram uma saída "centralizadora e técnica" (JACOBI, CIBIM, LEÃO, 2015), sem a devida discussão pública, e com um planejamento questionável: o Sistema Produtor São Lourenço.

Passamos a olhar para a implantação do Sistema Produtor São Lourenço a partir da governança da água, e detectamos que esta obra teve uma má governança, além de apresentar indícios de tratar-se de um caso de injustiça ambiental.

Como consideração final, é interessante pensar que, com base no SPSL, podemos questionar o novo modelo de gestão das águas no Brasil. Pois, afinal, como as pseudoparticipações – que resultam de grupos sociais não fortemente organizados e um Estado e setor privado pouco abertos – contribuem para que este novo modelo fortaleça mais o ciclo de vulnerabilidade social e ambiental a que certas populações estão expostas? E quais seriam as consequências da ausência ou precária participação dos representantes desses grupos sociais de mais baixa renda?

4. REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.; MELLO, C.C. A.; BEZERRA, G. das N. *O que é a justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.
- ANEEL, 1998. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/Contrato/Documentos_Aplicacao/CG98304CBA.pdf> Acesso em: 10 nov. 2015.
- BRESSAN, D. *Gestão racional da natureza*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- CAMPOS, V. N. O; FRACALANZA, A.P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e busca da integração como consenso. *Revista Ambiente e Sociedade*. Campinas, Vol. XIII, n.2, jul-dez de 2010. (p. 365-382)

CAMPOS, V.N. O. Estruturação e implantação da gestão compartilhada das águas: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. *Atores e processos na governança da água no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora Annablume, 2009. (p, 13 a 35)

CUSTÓDIO, V. *A apropriação dos recursos hídricos e o abastecimento de água na Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana na Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, 1994.

_____. A crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo (2014-2015). *Geosp – Espaço e Tempo* (Online), v. 19, n. 3, p. 445-463, m.s. 2016. ISSN 2179-0892. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102136>> Acesso em: 29 jul. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Críticas sobre a crise da água parte de quem não estuda diz presidente da Sabesp (14/04/2014). Online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/04/1438623-criticas-sobre-crise-da-agua-parte-de-quem-nao-estuda-diz-presidente-da-sabesp.shtml>> Acesso em: 26 jul. 2016.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; EÇA, R. F.; Justiça Ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. *Revista Ambiente e Sociedade*. São Paulo: volume XVI, n. 1; p. 19-38 (janeiro-março, 2013) Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v16n1/a03v16n1.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2016.

G1 GLOBO – *Alckmin e eleições de 2014* (01/10/2014) Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/10/saiba-o-que-disseram-os-candidatos-governador-de-sp-apos-o-debate.html>> Acesso em: 25 jul. 2016.

GIOVANNETTI, M. Entrevista e visita guiada à Estação de Tratamento de Água. Vargem Grande Paulista, Junho de 2016.

INPE. PLANET UNDER PRESSURE: *Recomendações para o Rio+20: Segurança hídrica para um planeta sobre pressão*, INPE. Disponível em: <http://www.inpe.br/igbp/arquivos/Water_FINAL_LR-portugues.pdf> Acesso em: 25 jul. 2016.

JACOBI, P. *Atores e processos na governança da água no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

JACOBI, P. e SINISGALLI, P. (Org.). *Dimensões político- institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. Volume II. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Resolução Conama 01/1986*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 02 ago. 2016.

MINUTA JUDICIAL. Autoria coletiva. Vale do Ribeira: Sistema Produtor São Lourenço. Juquiá, 2016 (24 páginas).

MORAES, A. C. R. Notas sobre formação territorial e políticas ambientais no Brasil. *Revista Território*: Rio de Janeiro, ano IV no 7 p. 41-50. Jan/dez 1999.

ROGERS, P.; HALL, A. W. *Effective water governance*. Global Water Partnership Technical Committee (TEC), n. 7, 2003. Disponível em: <[http://www.gwp.org/global/toolbox/publications/background%20papers/07%20effective%20water%20governance%20\(2003\)%20english.pdf](http://www.gwp.org/global/toolbox/publications/background%20papers/07%20effective%20water%20governance%20(2003)%20english.pdf)> Acesso em: 31 jul. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Diário Oficial—*Portaria do Superintendente DAEE-2617 de 17-08-2015*. Disponível em: <ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpssesp/bibliote/informe_eletronico/2015/lcls.ago.15/lcls152/E_PT-SSRH-DAEE-2617_170815.pdf> Acesso em: 25 jul. 2016

SÃO PAULO (Estado) *Governo lança Plano Nacional de Segurança Hídrica*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/08/governo-lanca-plano-nacional-de-seguranca-hidrica>> Acesso em: 26 jul. 2016.

SÃO PAULO (Estado) DAEE. ORTIZ, J. Silva. Disponível em: <<http://www.daee.sp.gov.br/acervoepesquisa/relatorios/revista/raee9810/hist.html>> Acesso em: 27 jul. 2016.

SÃO PAULO (Estado) DAEE. Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo. Plano de ação para o controle das inundações e diretrizes para o desenvolvimento do Vale. *Revista Água e Energia*. Abril/1999. Disponível em: <http://www.daee.sp.gov.br/acervoepesquisa/relatorios/revista/raee9904/ribeira_do_iguape.htm> Acesso em: 5 nov. 2015.

SÃO PAULO (Estado) SABESP. *Sistema Produtor São Lourenço: estudos de impactos ambientais e programa de compensação ambiental e relatório de impactos ambientais (EIA/RIMA)*. Volumes I e II, março de 2011. Disponível em: <http://www.sabesp.com.br/ppp_sao_lourenco/RIMASPSL.pdf> Acesso em: 10 out. 2015.

SÃO PAULO (Estado) SABESP. *A estruturação da PPP do SPSL: a ótica do público*. Sem data. Disponível em: <<http://www.abes-dn.org.br/eventos/XIISIBESA/Painel/P4B.pdf>> Acesso em: 2 ago. 2016.

SEVÁ FILHO, A. O; KALINOWSKI, L. Transposição e hidrelétricas: o desconhecido Vale do Ribeira (PR-SP). *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo, Vol. 26 (74), 2012. (p. 269-286). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100019> Acesso em: 25 out. 2016.

SOUSA, W. C. *Gestão das águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios*. São Paulo: Editora Fundação Petrópolis, 2004.

SOUZA, M. L. De. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SUASSANA, J. *Recalque e transposição de águas: um equívoco nos conceitos*. Fundação Joaquim Nabuco: Recife, 2001. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=685&Itemid=376> Acesso em: 3 ago. 2016.