

Da emergência à segurança hídrica Aliança pela Água – 1o Encontro técnico

O que é?

Reunião fechada com especialistas e pesquisadores para discutir atribuições e responsabilidades dos diferentes atores para lidar com a crise hídrica atual e garantir que as ações resultem em ganho de segurança hídrica para o futuro.

Data: 15 de abril 2015 - 14h as 17h30

Local: Ministério Público Federal

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 2020. Piso térreo (Foyer MPF)

Programação:

14h - Rodada de apresentação dos participantes

14h15 - Contexto da crise e perspectiva para 2015

14h30 as 17h30 - Questões para o debate

- Reflexão sobre a crise e situação atual
- Gargalos e oportunidades
- Temas, ações e atores para avançar

I - Contexto e perspectivas para 2015

As águas de março fecharam o verão mas a crise hídrica em São Paulo continua longe de ser superada. Enquanto as recentes chuvas no Cantareira e a enxurrada midiática de escândalos na esfera política nacional esvaziaram o sentido de urgência, obras emergenciais sem licenciamento ambiental estão em curso, persistem os cortes no fornecimento de água e a Região Metropolitana de São Paulo avança, aparentemente, despreparada rumo à temporada de seca.

Desde outubro de 2014, a Aliança pela Água, rede composta por cerca de 50 ONGs, movimentos sociais e coletivos de juventude, vem alertando sobre a necessidade de um plano de contingência para lidar com a crise. Dada a complexidade de uma operação dessa natureza, as ações preventivas para reduzir riscos e impactos da crise hídrica vão muito além do mandato da Sabesp.

Em fevereiro de 2014, com o agravamento da crise, a Aliança divulgou o documento “Chamada à Ação”¹ onde alertava a importância de órgãos de vigilância sanitária, defesa civil e prefeituras somarem esforços aos entes federais e estaduais de recursos hídricos, saneamento, meio ambiente e segurança pública. Um enorme esforço logístico e de organização da sociedade, talvez em uma escala sem precedentes no país e que, por atribuição legal, deveria ser liderado pelo governo estadual.

Até o momento, no entanto, não foi apresentado plano de contingência abrangente que permita visualizar o conjunto de ações, os fluxos de decisão e atores responsáveis. Enquanto isso, o governo do estado insiste em uma estratégia arriscada e questionável: seguir no “rito da emergência”, onde não é necessário discutir metas ou regras de operação das represas, muito menos custos e impactos

¹ Disponível em: <http://aguasp.com.br/app/uploads/2015/02/Chamado-%C3%A0-A%C3%A7%C3%A3o-Plano-de-emerg%C3%Aancia.pdf>

ambientais, como afirmou o Secretário de Recursos Hídricos em entrevista à Folha de São Paulo no dia 30 de março.

A lógica é perversa: por um lado, o governo não assume a dimensão da crise e, assim, se esquia de planejar ações de contingência e emergência; por outro, avança em “obras emergenciais” que não foram discutidas do ponto de vista de seus impactos ambientais e de riscos para a saúde. Entre as ações anunciadas estão obras para captação das águas de rios de vertente marítima para suprir o Sistema Alto Tietê ou ainda, do uso das águas poluídas provenientes do bombeamento dos Rios Tietê e Pinheiros para a Represa Billings.

Questões básicas mas de grande relevância social continuam sem resposta: Os habitantes de São Paulo passarão a beber água de baixa qualidade da Billings? Como lidar com prováveis efeitos na saúde pública? A redução de pressão na rede de distribuição vai continuar atingindo de forma desigual as regiões da cidade? Haverá caminhão- pipa para garantir abastecimento de serviços essenciais como unidades de saúde e escolas? É seguro utilizar água de bicas e nascentes? E finalmente, a quem cabe decidir sobre as medidas como racionamento e obras emergenciais sem licenciamento ambiental?

Entendemos que a crise não é resultado de um único fator e a sua superação com garantia de segurança hídrica será diretamente proporcional à nossa agilidade de responder ao desafio, envolvendo ações das três esferas de governo, setores produtivos e sociedade em geral. O arcabouço legal e institucional relacionado às respostas para a crise da água é extenso e complexo. Envolve, em maior ou menor grau, pelo menos sete diferentes políticas de âmbitos nacional e suas respectivas regulamentações estaduais e municipais: Meio Ambiente/Mananciais, Recursos Hídricos, Saneamento, Vigilância Sanitária, Mudanças Climáticas, Defesa civil e Acesso à Informação - bem como seus atores e instrumentos correspondentes.

Construir uma nova cultura de cuidado com a água passa necessariamente pela compreensão desses papéis. Ao relacionar as ações emergenciais de enfrentamento da crise às leis correspondentes e autoridades responsáveis, a Aliança pela Água busca contribuir com o aumento do controle social e abrir espaço para o debate sobre contrapartidas e garantias mínimas para a construção de uma nova cultura de cuidado com a água.

II - Questões para o debate:

1 – (reflexão sobre a crise) Por que, apesar dos diferentes alertas, não foi possível agir em tempo para minimizar os efeitos da estiagem?

A Constituição define a dominialidade de rios como federais e estaduais. A Lei 9.433/97 determina que a gestão deve ser feita por bacia hidrográfica, de forma descentralizada e integrada. Ocorre que uma mesma bacia pode ter rios de domínio da união e rios estaduais. Esse é o caso Bacia do Rio Tietê, que tem suas nascentes e foz no estado, mas tem afluentes que nascem em outros estados, como o Piracicaba, onde está o Sistema Cantareira, principal sistema de abastecimento do estado de São Paulo.

Outro importante instrumento da política de recursos hídricos para lidar com situações de estresse resultantes de eventos climáticos extremos é a outorga, que pode, além de autorizar quantidades de águas, definir regras para essa retirada. A

outorga do Sistema Cantareira, emitida conjuntamente pela ANA/DAEE em 2004², traz alguns instrumentos bastantes inovadores: cria um banco de águas; define vazões primárias e secundárias; e “curva de aversão a risco”. Porém, a outorga não determina o que vale ou deixa de valer, e como devem ser as regras em situação de escassez. Tanto é que, apesar dos alertas desde outubro de 2013 sobre afluência muito abaixo da mínima histórica, a diminuição da retirada de água só ocorreu em março de 2014. Para isso, foi necessário reuniões entre os governos federal e estadual, que resultou na criação de um grupo técnico para discutir a gestão do sistema (GTAG, criado por Resolução Conjunta ANA/DAEE nº 120, de fevereiro de 2014).

No caso de transposição de bacias em rios estaduais, como os rios de vertente oceânica da Baixada Santista que serão utilizados para suprir o sistema Alto Tietê, por meio de obras emergenciais. As outorgas são estaduais e, ao que tudo indica, os Comitês de Bacia não estão sendo ouvidos sobre o tema. No Sistema Cantareira, por ser de um instrumento conjunto entre ANA/DAEE, existe maior visibilidade. Nos demais sistemas, a outorga é estadual, emitida pelo DAEE, e pouco se discute sobre elas.

Em caso de não existir acordo no tempo necessário sobre o que fazer em situação de emergência, como o que supostamente ocorreu com o Sistema Cantareira, qual o fórum de decisão? A quem cabe decidir, em situação de emergência, sobre os potenciais conflitos entre duas bacias inseridas no mesmo estado? O Conselho Estadual de Recursos Hídricos teria agilidade para lidar em uma situação de crise como agora? Qual seria o papel dos Comitês de Bacia?

2 – (situação atual) decretação de situação de emergência, comitê de Crise e obras emergenciais.

No início de março, o Governo do Estado de São Paulo instituiu, por meio do Decreto 61.111/15, o Comitê de Crise Hídrica no âmbito da Região Metropolitana de São Paulo, com o objetivo declarado de “intercâmbio de informações e o planejamento de ações conjuntas em face do correlato fenômeno climático que atinge parte do território estadual”.

O Comitê excluiu as prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo e de outras áreas atingidas por problemas no abastecimento de água, como Campinas. Outro problema do Comitê de Crise é de representatividade institucional. O governo do estado abriu a possibilidade de, mediante “convite”, serem incluídas algumas representações dos setores do comércio, indústria, agricultura, universidades, além de três organizações da sociedade civil. Porém, outros setores importantes da sociedade, como movimentos sociais de moradia, sindicatos e agentes de saúde pública e defesa civil deveriam ser parte atuante do Comitê. Chama atenção que os comitês de bacia também não foram incluídos.

Até o momento, o Comitê teve uma única reunião, em 13 de fevereiro, onde foi apresentado conjunto de obras emergenciais para ampliar a oferta de água. Ações como o planejamento conjunto com prefeituras para garantir abastecimento de serviços essenciais ou maior fiscalização sobre prestação de serviços de caminhão pipa – apontados no Chamado à Ação – não entraram na pauta. Segundo dados

² Resolução conjunta ANA/DAEE 428/2004. Portaria DAEE 1.213/2004

divulgados na imprensa, a Sabesp tem até o final do mês de abril para apresentar plano de contingência.

Apesar de não existir a decretação formal de situação de emergência, o Governo estadual, por meio da Sabesp, foi autorizado cobrar sobretaxa dos consumidores e está realizando obras em regime diferenciado de contratação e com licenciamento ambiental simplificado, conforme declarações do secretário Benedito Braga³. Caso todas as obras emergenciais venham a ser implantadas – com impactos ambientais e custos de operação não dimensionados – serão adicionados mais 11,5 mil litros de água aos sistemas produtores da região metropolitana. Grande parte dessas intervenções não estava na ordem de prioridades definidas no Plano Diretor da Macrometrópole⁴.

Seria o caso de decretar situação de emergência? Quais as implicações resultantes dessa decretação? Como envolver outros segmentos, como Defesa Civil e Vigilância Sanitária, na discussão e implantação das ações emergências? Como ampliar a participação da sociedade na gestão da crise? Como garantir a discussão e avaliação de impactos ambientais e custo/benefício das obras emergenciais?

3 – (Gargalos e oportunidades) Integração entre políticas de Saneamento e Recursos Hídricos

Os instrumentos da PNRH tem níveis diferenciados de regulação por estados e por bacias hidrográficas. Entre os principais instrumentos estão os planos de bacia e a outorga, bem como a existência dos comitês de bacia. A lei 9.433/97 preconiza os usos múltiplos e determina que, em situação de escassez, deve prevalecer o abastecimento humano e a dessedentação animal. O DAEE e ANA, por meio da outorga, podem restringir a quantidade de água retirada dos sistemas produtores em situações de escassez como a atual.

As medidas para manter o abastecimento urbano com menos água, no entanto, são definidas pelos organismos reguladores do saneamento. A Política Nacional de Saneamento determina que os municípios são os titulares dos serviços de saneamento. A prestação pode se dar de forma direta, ou por meio de empresas mistas ou privadas, mediante contratos de concessão. A regulação dos serviços de saneamento pode ser feita por órgão regulador municipal ou por órgão regulador com atribuição concedida pelo primeiro, como é o caso da ARSESP no estado de SP. O controle social deve acontecer por meio de conselhos municipais de saneamento⁵.

Grande parte do abastecimento urbano é feito por concessionárias de saneamento, como a Sabesp, que possuem clientes comerciais e industriais conectados na mesma rede que os consumidores doméstico. No caso das restrições em curso na região do Alto Tietê e do Sistema Cantareira, as medidas atingem os outorgantes que retiram água diretamente dos sistemas, mas não atingem as indústrias e

³ Entrevista para o Jornal Folha de São Paulo, em 30 de março de 2015, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1610079-escolha-foi-respeitar-rito-ambiental-ou-fornecer-agua-diz-secretario.shtml>

⁴ Estudo produzido pelo Governo do Estado, por meio do DAEE, entre o período de 2008 a 2013 para estudar e definir alternativas para ampliação do abastecimento da Macrometrópole Paulista.

⁵ Portaria Ministério das Cidades deu prazo até final de 2014 para implantação dos conselhos municipais de saneamento.

grandes consumidores que compram água diretamente da SABESP (contratos de demanda firme).

Seria o caso de restringir esses usos em situação de emergência e contingência? Caberia a ARSESP, mediante instrumentos da Lei de Saneamento e delegação por parte dos municípios, restringir o abastecimento de usos não domésticos, por exemplo, por meio de mudanças na política tarifária para eventos de crise como o atual?

O Plano Diretor da Macrometrópole⁶ tem um capítulo sobre contingência e emergência, onde reforça a importância de “Planos de Segurança da Água” com diretrizes, responsáveis e mecanismos de resposta de acordo com o nível de risco. Esse mesmo documento alerta para o fato de que os Planos de Bacia dos Comitês - total ou parcialmente inseridos no território do estudo⁷ - não possuem medidas de contingência e emergência. Todos os planos apontam para problemas de escassez e potenciais conflitos, mas não avançam nas medidas.

A Política Nacional de Saneamento, regulamentada em 2010⁸, determina que a prestação pode se dar de forma direta, ou por meio de empresas mistas ou privadas, mediante contratos de concessão. Entre os requisitos para contrato de concessão está a existência de plano de saneamento municipal. E entre os componentes obrigatórios dos planos estão medidas de emergência e contingência. Os planos devem ser atualizados a cada quatro anos. A lei prevê também a instalação de conselhos municipais de saneamento que devem apreciar tais planos. O município de São Paulo, por exemplo, tem plano aprovado em 2010, mas que não traz medidas de contingência e emergência.

Como avançar de forma integrada em medidas emergenciais de redução da retirada de água e medidas de redução de consumo (acionamento, rodízio, redução de pressão)? Qual o papel dos colegiados de gestão de recursos hídricos nessa questão? Qual o papel da ARSESP e colegiados de saneamento?

4 – (prioridades para avançar) Segurança hídrica e nova cultura de cuidado com a água

Os instrumentos de planejamento e gestão não se mostraram suficientes para prever e para lidar com a crise de 2014. As chuvas do final do verão trouxeram alívio, mas não resolvem o problema para 2015. Medidas de controle de retirada de água no Sistema Cantareira, redução de pressão e eventuais cortes no fornecimento não estão descartadas. As projeções de recuperação do sistema Cantareira variam entre 3 a 5 anos a depender da combinação de chuvas e controle de retiradas de água.

A nova outorga do Sistema Cantareira, que deve ser aprovada ao longo deste ano, será decisiva nesse sentido. Na discussão da sua renovação, já se cogita a criação

⁶ Disponível em:

http://www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:plano-diretor-de-aproveitamento-dos-recursos-hidricos-para-a-macrometropole-paulista&catid=42:combate-a-enchentes

⁷ Entre eles os Comitês Alto Tietê, Piracicaba/Capivari/Jundiaí, Baixada Santista e Médio Tietê/Sorocaba

⁸ Lei 11.445 de 2007, regulamentada pelo decreto 7.217

de “faixas” de reservação” e respectivas regras para cada um delas, a serem acordadas antes, e não durante a crise. Por exemplo, quando a represa está cheia, os outorgados podem retirar grandes quantidades de água. A medida que o nível da represa abaixa, iniciam alertas que se traduzem em ações de redução de retirada.

O Plano Diretor da Macrometrópole vem sendo adotado pelo governo do Estado como o documento norteador de ações para o futuro. O referido documento apresenta três cenários para o ano de 2035: tendencial, intensificação do crescimento econômico, e ações e controle operacional. Sem entrar no mérito dos cenários ou medidas propostas, destacamos apenas que a diferença da quantidade de água necessária entre o primeiro e terceiro cenário é muito significativa: seria possível “economizar” 32 mil litros de água a ser retirada dos mananciais nesse período caso medidas de contenção de perdas e combate ao desperdício em usos urbanos, industriais e irrigação fossem adotadas.

Outro ponto importante: o documento está concentrado em ampliação de fontes de água para abastecimento, sem considerar revisão de disponibilidade de água frente a intensificação da degradação dos recursos hídricos e de eventos climáticos extremos. O documento também não trata de medidas de reúso de água e tratamento dos efluentes resultantes dessas intervenções.

Caberia a revisão do Plano Diretor da Macrometrópole e discussão sobre integra-lo com planos de bacia e políticas municipais de saneamento com ampla participação dos comitês envolvidos e sociedade, de forma a ampliar ações de recuperação de mananciais, incorporar a dimensão das mudanças climáticas, e avançar no uso racional e reúso da água de forma a diminuir a necessidade de implantação de novas fontes de água.

A superação da crise atual deveria resultar em uma nova cultura de cuidado com foco em segurança hídrica, que pressupõe um conjunto de pactos entre governos, sociedade civil e setores econômicos: pelos direitos humanos e direito a água; pelo amplo acesso às informações; pela economia e redução do uso de água; pela garantia de padrões de qualidade da água para abastecimento que não comprometa a saúde; pelo desmatamento zero e replantio de vegetação nativa nas áreas de mananciais.

Como avançar? Quais seriam os temas, ações e atores prioritários a serem engajados nesse momento para a construção destes pactos?

Lista de convidados confirmados:

Nome	Instituição
1. Andreia Bianchi	Assembléia da Água
2. Ana Flavia	Instituto Kairos
3. Carlos Tadeu	IDEC
4. Ciça Wey	Aliança pela Água
5. Claudia Visoni	Cisternas Já
6. Delcio Rodrigues	A Conta da Água
7. Estela Neves	UFRJ
8. Ferreira	Advogados Ativistas
9. Guta Pires	Instituto Jatobas
10. Juliana Cibim	IDS
11. Katerina Elias	WRI
12. Mariana (Artigo 19)	Artigo IXX
13. Mauro Scarpinatti	Espaço
14. Marussia Whately	Aliança pela Água
15. Monica Borba	5 Elementos
16. Pedro Jacobi	USP
17. Rachel Biderman	WRI
18. Rafael Poço	Aliança pela Água
19. Rebeca Lerer	Aliança pela Água
20. Regiane Nigro	Instituto Kayros
21. Renata Moreira	PMSP
22. Samuel Barreto	TNC
23. Sandra Kishi	MPF
24. Sergio Leitão	Greenpeace
25. Vanessa Empinnotti	UFABC
26. Virgilio Farias	CBH-AT