

## INTEGRAÇÃO REGIONAL E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: O PLANO DA BACIA DO ALTO TIETÊ E OS ORGANISMOS DE ARTICULAÇÃO REGIONAL DO GRANDE ABC

Sandra Rodrigues Gaspar

IMES, PG  
sandrargaspar@terra.com.br

Jeroen Johannes Klink

IMES, PD

### RESUMO

Este estudo foi realizado com o objetivo de verificar qual a contribuição dos organismos de articulação regional do Grande ABC (Câmara Regional do Grande ABC, Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings e Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC), no período de 2003 e 2004, para a implementação do Plano da Bacia do Alto Tietê - PBAT, um dos instrumentos do Sistema de Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Trata-se de uma pesquisa de cunho exploratório, caracterizada como estudo de caso. A gestão dos recursos hídricos na região do Grande ABC foi o caso estudado. A pesquisa teve como objetivos identificar as ações dos organismos regionais acima citados relacionadas ao Plano da Bacia do Alto Tietê e suas contribuições para a implementação deste plano da região do ABC Paulista. Concluiu-se que tais contribuições não foram significativas para a implementação do PBAT na região do Grande ABC face à própria aplicabilidade do plano na região e à fragilidade da articulação interinstitucional entre organismos regionais e os órgãos do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos.

### ABSTRACT

The study was made for to check that contribution of the Greater ABC regional articulation organizations (The Greater ABC Citizenship Forum, The Intermunicipal Consortium of the Alto Tamanduateí and Billings Basin and The Economic Development Agency) to a implementation for the Alto Tietê Basin Plan, an instrument of the Water Resources Management System of São Paulo State. It's about an exploratory research, characterized like a case study. A water resource management of The Greater ABC is a case studied. The research has like objectives to identify what the regional organizations actions further along related to the Alto Tietê Basin Plan and contributions for implementation this plan in the ABC region. To conclude, these contributions show little importants for an implementation of the Alto Tietê Basin Plan in the ABC region, because of suitable plan application and fragility interinstitucional articulation between the regional organizations and the water resources management system organizations.

## INTRODUÇÃO

Uma das questões ambientais mais preocupantes refere-se à quantidade e qualidade da água utilizada para fins de abastecimento público e do setor privado, em consequência de uma utilização sem controle dos recursos hídricos em décadas passadas, que acarretou à sociedade atual, problemas econômicos (altos investimentos em tratamento de água da produção industrial e disposição das águas residuárias), sociais (comprometimento do atendimento às necessidades da população), ambientais (degradação dos mananciais) e de saúde (poluição e contaminação das águas).

Para o equacionamento desta questão, é fundamental uma efetiva modificação na relação entre as políticas urbanas e de recursos hídricos visando a integração e a cooperação entre esses dois sistemas, principalmente quando se trata de bacias intensamente urbanizadas, cuja gestão está intimamente ligada aos processos de uso e ocupação do solo urbano.

Tal gestão, por sua vez, deve pautar-se numa nova lógica institucional e prática governativas, pois o gerenciamento da água extrapola os limites dos municípios e se dá no âmbito dos limites da bacia hidrográfica que, a priori, abarcam um conjunto de municípios ou duas ou mais regiões, exigindo uma articulação regional que envolva organismos públicos, privados e sociedade civil. Para Silva (2003), os desafios que se colocam para a efetividade desta gestão referem-se à integração e articulação dos municípios de uma mesma bacia, e destes, com as bacias vizinhas, no planejamento e gestão urbanos relacionados ao uso e destino da água. Sob esta ótica, áreas que já possuem instituições de gestão regional – como o Grande ABC,

implantadas e atuantes, apresentam facilidades para a implementação de ações consorciadas com o desenvolvimento econômico, ambiental e social e com as especificidades da bacia na qual estão inseridas. Instrumentos importantes para a implantação e consolidação desta articulação regional (Silva, 2003), são os planos e bacia, uma vez que pressupõe uma visão integrada da utilização do espaço territorial ocupado pelas áreas urbanas, preocupando-se com as alterações ambientais que resultaram desse processo e as formas de controlá-la.

No caso da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, cujo território abriga a região do Grande ABC, foi elaborado em 2002, pela Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, o Plano da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, que visa garantir a conservação dos recursos hídricos por meio de diretrizes e orientações para a proteção, recuperação e conservação dos mananciais e dos rios urbanos e implantação de sistemas de uso racional da água e de drenagem e controle das cheias (FUSP, 2002).

Este plano foi desenvolvido tendo como pressuposto a coordenação entre os diferentes usos dos recursos hídricos e os sistemas municipais e intermunicipais de planejamento e gestão, e o desenvolvimento e implantação de um sistema atualizado permanentemente de informações hídricas para a bacia que possa subsidiar a formulação de diretrizes para orientação dos planos diretores 3 metropolitanos e municipais, além da proposição de programas regionais de investimentos em gestão, obras e serviços de recursos hídricos e saneamento e análise/elaboração de leis, regulamentos, instrumentos normativos e de avaliação e controle (FUSP, 2000).

As ações propostas no PBAT não apresentam determinação rígida de metas físicas a serem cumpridas pois permitem adequação à realidade e dinâmica de cada região e/ou município da bacia, podendo ser detalhadas, posteriormente, a partir da decisão da Agência de Bacia do Alto Tietê, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e dos subcomitês, órgãos gerenciadores do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio de medidas estruturais de despoluição, drenagem e abastecimento, medidas não-estruturais (implantação da Agência, sistema de licenciamento e certificação, gestão compartilhada) e medidas de melhoria do processo de decisão (desenvolvimento, articulação institucional, e capacitação institucional dos municípios).

O grande desafio do plano é, portanto, harmonizar a condutas dos diferentes agentes, nas esferas estadual – órgãos da administração e concessionários – e municipal, que têm responsabilidades no aproveitamento de recursos hídricos visando a gestão integrada metropolitana.

## OBJETIVOS

A partir da preocupação sobre a importância de aproximar os organismos de fomento à gestão regional do Grande ABC (Câmara Regional do Grande ABC, Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings e Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC) com as instituições regionais e metropolitanas responsáveis pela gestão das bacias hidrográficas, foram definidos os seguintes objetivos:

a) Identificar as ações dos organismos de atuação regional no Grande ABC (Câmara Regional do

Grande ABC, Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tietê e Billings e Agência de Desenvolvimento Econômico), desenvolvidas no período de 2003 e 2004 que se relacionam com o Plano da Bacia do Alto Tietê;

b) Analisar a contribuição desses organismos para a implementação do Plano da Bacia do Alto Tietê e a gestão integrada da bacia na região do ABC Paulista.

## METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa de cunho exploratório, caracterizada como estudo de caso. O caso estudado foi à região do Grande ABC, sob a ótica da gestão integrada dos recursos hídricos. O recorte cronológico compreende o período de 2003 e 2004, imediatamente posterior à finalização do Plano da Bacia do Alto Tietê.

Para a realização da pesquisa foram utilizadas as seguintes técnicas para coleta dos dados:

a) Entrevistas focalizadas com questões-chave, abertas, aplicadas aos representantes do Subcomitê das Bacias Hidrográficas Billings-Tamanduateí, onde foram coletadas informações sobre elementos conceituais, teóricos e práticos da gestão de bacias e dos planos de bacia; a aos responsáveis pela presidência/coordenação da Câmara Regional do Grande ABC e Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, onde foram coletadas informações sobre as ações destes organismos para a implementação do Plano da Bacia do Alto Tietê;

b) Pesquisa documental para coleta de dados referentes à função, competência, composição, estrutura, área de atuação e ações desenvolvidas (2003-2004) pelas instâncias regionais do Grande ABC.

## RESULTADOS

Como parte integrante da Bacia do Alto Tietê, o ABC Paulista é representado pelo subcomitê da Bacia Hidrográfica Billings-Tamanduateí. Este subcomitê foi criado em 1998 com a função de fornecer, à região do Grande ABC, autonomia para discutir a gestão de seus recursos hídricos. Este subcomitê é formado por um conselho tripartite, composto por representantes do Governo do Estado, governos municipais (sete municípios) e sociedade civil.

Outras interfaces com a gestão dos recursos hídricos acontecem no âmbito das instâncias regionais: a Câmara Regional do Grande ABC, o Consórcio Intermunicipal e a Agência de Desenvolvimento Econômico. Por meio de suas ações voltadas não apenas ao desenvolvimento econômico, mas também ao social e ambiental, essas instâncias apresentam as condições e infra-estrutura necessárias para conduzir a gestão da Bacia Billings-Tamanduateí dentro da proposta de gestão da Bacia do Alto Tietê, representado pela presença do subcomitê e das próprias instâncias regionais articuladoras, importantes espaços tripartite, democráticos e políticos que contam com a participação de governos estadual e municipal, as sociedade civil e do setor privado.

A Câmara Regional do Grande ABC, instaurada em 1997, reúne representantes dos governos estadual e municipal e da sociedade civil no sentido de equacionar os problemas da região e buscar soluções para a problemática social, econômica, ambiental, territorial, de circulação e de transportes. As prioridades são estabelecidas de acordo com os diagnósticos formulados pelos grupos temáticos e com o Planejamento

Regional Estratégico do Grande ABC. No período de 2003 a 2004, foram fechados, pela Câmara, 22 acordos. Dentre esses acordos, conforme apontado pelos entrevistados, os apresentam relação com as diretrizes e metas do Plano da Bacia do Alto Tietê são:

a) Projeto Billings, destinado a viabilizar o aproveitamento do Reservatório Billings para o abastecimento da população;

b) Drenagem pluvial e fluvial, acordo assinado pela Câmara em 2000 que prevê a construção de 46 reservatórios (piscinões) na região do Grande ABC. Desde 2000, foram construídos 17 reservatórios e em 2004 foram definidos os locais para mais 6;

c) Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental e Lei específica da Billings, objetivando preservar e recuperar o manancial Billings, compatibilizando as ações de preservação dos mananciais com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico;

d) Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê e Billings, que abrangerá toda a Região Metropolitana de São Paulo, destacando a preservação dos mananciais de água para abastecimento da região;

e) Rodoanel - obras de construção do trecho sul do complexo viário metropolitano, que corta o território do Grande ABC.

O Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tietê e Billings foi instalado em 1990 tendo como objetivo principal representar o conjunto dos sete municípios perante outras entidades e instâncias e de fomentar políticas consensuais para o desenvolvimento da região. A partir de 1997, passou também a fornecer apoio e suporte para o funcionamento da Câmara do ABC. Este consórcio é

composto pelo Conselho de Municípios e pelo Conselho fiscal, do qual participam membros das 6 câmaras de vereadores das cidades e de entidades da sociedade civil. O Consórcio participa também dos acordos fechados pela Câmara Regional. Durante o período 2003/2004, além de participar destes acordos, este consórcio desenvolveu, através de seus grupos de trabalho, ações nas áreas de política tributária, meio ambiente, lei específica da Bacia Billings, combate à violência contra a mulher, demarcação das divisas intermunicipais, mobilização para combate à dengue. Articulou também a gestão regional referente à drenagem pluvial e fluvial, sistema viário de interesse regional e metropolitano, construção do coletor tronco de esgoto, movimentos de alfabetização e Criança Prioridade 1, saúde, segurança pública, centros de apoio de difusão tecnológica (plástico/moveleiro) e o Projeto Alquimia (qualificação profissional do setor de plásticos).

A Agência de Desenvolvimento Econômico, criada em 1998, tem por missão produzir e disseminar informações sócio-econômicas da região, conduzindo as ações de marketing regional e coordenando as ações técnico-financeiras de apoio e fomento às empresas, visando promover o desenvolvimento econômico sustentado da região. A agência é uma associação civil sem fins lucrativos, que conta com a participação do Consórcio Intermunicipal, dos setores privado, acadêmico e civil. No período 2003-2004, destacam-se os projetos de Arranjos Produtivos Locais, Incubadora de Empresas, Consórcio Social ABC da Juventude e Programa de Apoio à Exportação e a participação em 06 acordos regionais, nas áreas de diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas e de inclusão social.

## DISCUSSÃO

As instâncias de articulação regional do Grande ABC, considerando sua função, composição e atuação, apresentam mecanismos facilitadores dos processos de articulação interinstitucional para a gestão hídrica integrada e de caráter metropolitano, pois atuam em áreas que permitem a integração entre os sistemas de gestão de recursos hídricos e a gestão territorial e urbana e atuação junto aos usuários da água, com vistas à gestão da demanda e controle e racionalização.

Porém, embora essas instâncias sejam reconhecidamente legítimas, existe ainda uma dificuldade explícita no que se refere à adesão de tais organismos ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos, pois os mesmos não estão contemplados na constituição do Subcomitê Billings-Tamanduateí, órgão gestor do sistema de recursos hídricos no Grande ABC. O sistema de recursos hídricos, portanto, não considera todos os atores da bacia. Conseqüentemente, os atores da bacia (instituições regionais), também não consideram, ou consideram parcialmente, em seus planejamentos, as diretrizes desses sistemas, não acoplando a discussão sobre a problemática da água em todas as suas dimensões de atuação.

A contribuição dos organismos de articulação regional do Grande ABC para a implementação do Plano da Bacia do Alto Tietê é uma das conseqüências dessa dificuldade. Muitas das ações da Câmara Regional do Grande ABC, do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tietê e Billings e da Agência de Desenvolvimento Econômico apresentam relação direta com as recomendações e diretrizes do Plano da Bacia do Alto Tietê. Porém, conforme colocado pelos entrevistados, nenhuma ação teve, em sua elaboração e/ou

execução, o Plano da Bacia do Alto Tietê considerado como instrumento de apoio ou norteador.

O Plano da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê é um instrumento de gestão integrada e compartilhada das áreas da bacia e dos usos de suas águas por meio do estabelecimento de diretrizes e orientações. Entretanto, não é um instrumento normativo legalmente instituído, mas um conjunto de recomendações. Portanto, o que garante sua implementação é justamente a adesão das instituições ao plano e ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos, o que depende integralmente da articulação dos organismos que atuam na bacia e sub-bacias hidrográficas do Alto Tietê.

Por não ser normativo, a utilização e implantação do Plano da Bacia do Alto Tietê reflete duas situações:

a) A instabilidade da capacidade e força governativas dos órgãos dos sistemas de gerenciamento dos recursos hídricos (agências, comitês, subcomitês e conselhos), no que se refere à implantação do plano e à influência em outras instâncias de decisão;

b) A crise do próprio sistema de gestão e governança metropolitana da Grande São Paulo, expressos pelas dificuldades de ações articuladas entre os vários municípios que compõem a bacia e órgãos gestores, não só nos aspectos ambientais, mas sociais, econômicos, culturais, políticos, etc.

Às limitações inerentes à gestão do setor de recursos hídricos em que convivem três esferas administrativas decisórias (União, Estados e Municípios), somam-se, para explicar a ausência de ações coordenadas de gestão da água, fatores como a falta histórica de prioridade política dada ao setor. Embora bastante atuantes, a Câmara Regional do Grande ABC, o Consórcio Intermunicipal e a Agência de

Desenvolvimento Econômico, têm, no tocante à gestão dos recursos hídricos, poder muito limitado, uma vez que só há domínio federal ou estadual das águas.

No ABC são ainda explicitadas algumas necessidades de mudança na condução e na postura político-administrativa de gestão da água, tanto por parte do poder público quanto pela sociedade civil organizada:

- Cultura organizacional e intelectual: mudança na visão ainda tradicional de gestão e práticas públicas autárquicas a partir da apreensão de conceitos de desenvolvimento ambiental consorciado com o desenvolvimento social e econômico;

- Cultura da sociedade civil: melhoria dos processos de decisão, participação e representatividade por meio de formação e capacitação, pois a demanda de várias comunidades e grupos também é tradicional e não contempla uma visão holística do meio e da região;

- Articulação regional, com o estabelecimento claro de papel e atuação dentre as instâncias que atuam na região.

Já as diretrizes e recomendações do Plano da Bacia do Alto Tietê não foram consideradas nas ações realizadas pelas instituições pesquisadas por três razões identificadas: muitas das ações já estavam em andamento ou definidas anteriormente ao plano, o que implicou na ausência de tentativas de adequação de tais ações ao Plano da Bacia do Alto Tietê; a fragilidade na adesão dos municípios ao plano, deixando sob livre arbítrio dos municípios e de outros órgãos sua utilização como documento norteador ou subsidiário das ações planejadas; e o Plano da Bacia do Alto Tietê não se mostrou um instrumento eficaz para a gestão dos recursos hídricos na região do Grande ABC, face

às deficiências nas diretrizes e recomendações e dificuldades de implementação, indicando a necessidade de adequações e complementações. No caso do Grande ABC, a aplicabilidade do plano foi comprometida também pela não determinação de ações claras, no mesmo, no que confere à gestão das áreas de mananciais, onde estão explicitados os maiores conflitos da região.

Por um lado, cabe lembrar aqui que o plano não se propõe a instaurar metas ou ações enrijecidas, mas o estabelecimento de objetivos que podem ser alcançados mediante múltiplas alternativas de ação setorial.

Por outro lado, as esferas de governança externas à regional, em muitos casos, comprometem o fortalecimento dos processos de gestão regional ao executarem ações e parcerias à revelia dos órgãos regionais gestores, desconsiderando as políticas regionais já elaboradas e limitando a própria autonomia da região na tomada de decisões. Neste caso, é preciso distinguir, no tocante aos recursos hídricos, o que é de interesse regional metropolitano e o que ultrapassa esse interesse específico.

## CONCLUSÃO

Apesar de todas as ponderações cabíveis, é fato que ao Grande ABC tem uma capacidade governativa e gerencial de elaborar e implantar políticas e ações públicas de gestão e planejamento ambiental, em especial as relacionadas aos recursos hídricos, fomentando o desenvolvimento e a integração regional a partir do uso de um instrumento comum como subsidiário estratégico para elaboração das propostas de ação, seja o Plano da Bacia do Alto Tietê ou outro instrumento qualquer que mais

lhe aprover. Porém a gestão integrada dos recursos hídricos no Grande ABC ainda exige o estabelecimento de diretrizes integracionistas e o comprometimento dos atores regionais.

Necessita também de investimentos voltados à redução da fragmentação e da fragilidade e ao fortalecimento da competência regional na gestão dos recursos hídrico por meio da reciprocidade entre cooperação e intercâmbio dos municípios e sociedade civil da região e o desenvolvimento sustentável da sub-bacia Billings-Tamanduateí e, conseqüentemente, da bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Desta forma, a criação dos sistemas e políticas nacional e estadual de recursos hídricos e sua integração com a política regional metropolitana e seus órgãos consultores e executores acarreta ainda outras discussões que precisam ser aprofundadas e que dialogam com diversas dimensões no âmbito da gestão integrada dos recursos hídricos, como a identificação dos fatores que limitam a integração dos diversos sistemas de gestão metropolitana intra e inter-regional e a autonomia das regiões na gestão de seus recursos; além de discussões sobre a legitimidade funcional e aplicabilidade dos instrumentos de gestão ambiental, no caso, do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

## REFERÊNCIAS

1. CÂMARA DO ABC. **A região encontra soluções.** *Revista da Câmara do Grande ABC.* Santo André: Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC - Câmara do Grande ABC, 2001.
2. CÂMARA DO ABC. **Balanco dos acordos regionais.** *Revista da Câmara do Grande ABC.* Santo André: Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC - Câmara do Grande ABC, 2004.

3. DORSEY, A.H.J. **Water in Sustainable development**: *exploring our common future in the Fraser River Basin*. British Columbia - Wastewater Research Centre, 1991.
4. FUSP. **Plano da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê: Relatório Final**. Comitê da Bacia do Alto Tietê: São Paulo - Fundação de Apoio á Universidade de São Paulo, 2002.
5. KLINK, J.J.. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro - DP&A, 2001.
6. NEDER, R.T. **Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1982 -1998)**. São Paulo: Annablume – Fapesp, 2002.
7. SIGRH – Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.  
**Disponível em:** [www.sigrh.sp.gov.br](http://www.sigrh.sp.gov.br) . Acessado em:out.2004
8. SILVA, R.T. Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: Estudos avançados. Universidade de São Paulo - **Instituto de Estudos Avançados**.v. 17, n. 47, 2003.