

A PROBLEMÁTICA DA ÁGUA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (1920-1991)

Rodrigo Furtado Eça¹ & Ana Paula Fracalanza²

RESUMO --- O objetivo do trabalho foi identificar os principais elementos econômicos, sociais, políticos e ambientais que estruturaram a gestão dos recursos hídricos ao longo do século XX no Estado de São Paulo, mais especificamente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), culminando na promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos em 1991. Através da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) de John Kingdon foi possível traçar e analisar o processo de inclusão do tema água na agenda governamental. Assim, observou-se que as soluções apresentadas para enfrentar os problemas de escassez da água, em qualidade e quantidade, dividiam-se entre propostas que alterariam significativamente a definição do uso prioritário das águas estabelecida pelo poder público e propostas que garantiriam a manutenção dos privilégios de setores historicamente beneficiados à custa da degradação dos corpos hídricos da RMSP. No caso estudado, o modelo de Kingdon iluminou e conectou uma série de elementos que provocaram uma conjuntura favorável à adoção de um novo paradigma de gestão de recursos hídricos, que incluem, por exemplo, a disputa pela definição do problema e escolha de soluções, a competição entre grupos de interesse, a sensibilização da sociedade civil e as mudanças no campo político.

ABSTRACT --- The purpose of this paper was to identify the key economic, social, political and environmental elements that structured the management of water resources throughout the twentieth century in São Paulo, more specifically in the Região Metropolitana de São Paulo, culminating in the enactment of the State Water Resources Policy in 1991. With the application of Multiple Streams Model of John Kingdon, it was possible to outline and analyze the introduction process of the subject water in the governmental agenda. Thus, it was observed that the solutions presented to face the problems of water scarcity, in terms of quality and quantity, could be divided between proposals that would significantly modify the definition of the priority of the use of water established by the public authorities and proposals that would ensure the maintenance of privileges of the sectors historically benefited at the expense of the water resources degradation. In the case studied, the Kingdon's model enlightened and connected elements that led in direction of a favorable context to the adoption of a new paradigm of water management, including, for example, the dispute over defining the problem and the choice of solutions, competition among interest groups, civil society awareness and changes in the political field.

Palavras-chaves: Recursos hídricos, agenda governamental, políticas públicas.

¹ Bacharel em Gestão Ambiental formado pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Ciência Ambiental pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM/USP, Rua do Anfiteatro, 181 - Colméias - Favo 14, 05508-900 - São Paulo, Brasil. E-mail: rodrigofurtado@usp.br

² Socióloga e economista, doutora em Geografia pela UNESP (Campus de Presidente Prudente). Professora Doutora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM/ USP, Rua do Anfiteatro, 181 - Colméias - Favo 14, 05508-900 - São Paulo, Brasil. E-mail: fracalan@usp.br

1. INTRODUÇÃO

30 de dezembro de 1991, a primeira Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) do Brasil é promulgada em São Paulo. As diretrizes e princípios adotadas pelo novo modelo de gestão da água refletiam profundas mudanças com relação ao modelo anterior. Segundo JACOBI (2009), nesse momento crucial de inflexão, buscou-se a substituição de uma gestão institucionalmente fragmentada, composta por práticas históricas de planejamento tecnocrático e autoritário, por uma gestão baseada na tríade: integração, descentralização e participação.

As questões relacionadas à qualidade da água na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), afirma VICTORINO (2003), só começaram a ser tratadas como prioridade a partir da década de 1960, quando a degradação e escassez do recurso natural alcançaram os limites socialmente visíveis, extrapolando a esfera da preocupação puramente técnica. A partir desse momento, o setor energético, amplamente beneficiado pelas políticas de uso da água desde 1920, passou a perder aos poucos a hegemonia construída junto ao poder público, enquanto os setores de saneamento básico começavam a se fortalecer.

Nesse intervalo de 30 anos que separa a identificação do problema e a promulgação da PERH, a literatura aponta diversos fatores, como, por exemplo, a degradação dos recursos naturais, a mobilização da sociedade civil, o processo de abertura política nacional e as discussões internacionais envolvendo água e meio ambiente, que sinergicamente disseminaram a idéia de que era necessário revisar o modelo de gestão da água e, posteriormente, contribuíram para a criação de um novo paradigma.

Na literatura de Ciência Política, o Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon é utilizado para examinar como determinadas questões ganham destaque nas agendas governamentais. De acordo com FARIA (2003), Kingdon propõe através de seu modelo responder três questões: Como determinadas temáticas ou problemas atraem a atenção dos tomadores de decisão? Como as alternativas ou soluções são definidas? Como e quando é conduzida a busca por soluções?

O presente trabalho tem por objetivo examinar os momentos e elementos que propiciaram a mudança paradigmática ocorrida em 1991 quanto à gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos.

2. Utilização prioritária das águas na Região Metropolitana de São Paulo no século XX: setores beneficiados e conseqüências ambientais

Nessa seção do trabalho, pretende-se resgatar rapidamente como fatores ambientais, sociais, políticos e econômicos moldaram as preferências do poder público quanto à definição do uso prioritário da água em determinados momentos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), demonstrando quais foram as implicações para os diversos setores interessados, qual o impacto sobre a qualidade da água e como isso transformou os paradigmas atuais de gestão dos recursos hídricos.

As questões relacionadas aos múltiplos usos da água na RMSP já são antigas. Conflitos entre os diversos setores – abastecimento, produção de energia, diluição de esgoto, lazer – foram sendo intensificados conforme o adensamento urbano, por um lado, aumentou a demanda pela água e, por outro, degradou as próprias fontes desse recurso. Segundo Fracalanza (2002), atualmente, está cada vez mais evidente que a gestão da água deve ser planejada levando em conta a disponibilidade hídrica sob dois aspectos distintos, mas essencialmente integrados – quantidade e qualidade. Nesse cenário, caracterizado pela degradação do meio ambiente e o uso intensivo dos recursos naturais, novas propostas de gestão ambiental precisam surgir.

A RMSP foi criada em 1973. Atualmente, é composta por 39 municípios, que estão concentrados em uma área de 8.051 km² intensamente urbanizada. A região é considerada o principal conglomerado urbano do país. Em 2006, o seu Produto Interno Bruto foi de R\$ 450,6 bilhões, representando 56% do PIB estadual. O território da RMSP praticamente coincide com o da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, apenas 5% da área da bacia está fora de seus limites (Campos, 2007). A Bacia do Alto Tietê é definida pela área de drenagem do percurso inicial do rio Tietê e seus afluentes, desde a sua nascente, no município de Salesópolis, até a Barragem de Pirapora, em Pirapora do Bom Jesus. É considerada a bacia com os mais graves problemas hídricos do Estado de São Paulo e uma das mais críticas do mundo. Com relação à água consumida, 45% são captadas em outra bacia hidrográfica. Sob aspectos de qualidade, o nível de criticidade é tão elevado que as soluções convencionais de esgoto sanitário não são suficientes para garantir uma melhora na qualidade (JACOBI et al, 2009). É nessa região, marcada pela escassez de água em quantidade e qualidade, que vivem aproximadamente 20 milhões de habitantes, praticamente metade da população do Estado de São Paulo, registrando uma densidade demográfica³ de 19.847 habitantes por Km².

³ SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil da Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil_regional/index.php>. Acesso em: 15/06/2011.



Figura 1 – RMSB com destaque para os limites da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e as divisões municipais (Fonte: SILVA e PORTO, 2003).

De acordo com Rutkowski (1999), podemos dividir a gestão das águas doces em quatro fases: Sanitarista (1890-1934), Tecnoburocrática (1934-1963), Econômica-Financeira (1963-1982) e Ambiental (a partir de 1982).

Victorino (2003) identifica dentro da fase **Sanitarista**, no final do século XIX, a primeira clara aparição de questões relacionadas à água na agenda política do Governo do Estado de São Paulo. Nessa época, episódios de falta de abastecimento eram frequentes, já que o aumento significativo da cidade, cuja população saltou de 31 mil habitantes entre 1872 para 240 mil em 1900, não foi acompanhado pelo aumento da oferta de água. Assim, até a década de 1920, a principal preocupação da administração pública era levar água potável às cidades e afastar os esgotos.

Entretanto, São Paulo observa no decorrer do século XX um surto de expansão urbano-industrial, cuja garantia para o desenvolvimento passava necessariamente pelo aumento da disponibilidade energética (BARTH, 2002). Como consequência, as políticas relacionadas à geração de energia elétrica começaram a ser priorizadas, assim como o uso dos recursos hídricos para essa finalidade. Atraída pelas oportunidades econômicas representadas pelas águas de São Paulo, a empresa canadense Light & Power apresenta em 1920 o Projeto Serra ao Governo de São Paulo. O projeto originalmente previa o desvio de parte das águas do rio Tietê para o reservatório

do rio Grande, atualmente conhecido como Billings, de onde seriam levadas até a Serra do Mar para produção de energia elétrica na *Usina Henry Borden*, em Cubatão. (VICTORINO, 2003).

O crescente interesse pela construção de novos empreendimentos hidrelétricos gerou um debate sobre o regime jurídico a que estavam submetidas as águas e seu aproveitamento. Em 1934 o Poder Executivo promulga o Código das Águas, que é considerado, ainda hoje, uma legislação bastante avançada para a gestão dos recursos hídricos. Entretanto, apesar de apresentar instrumentos e dispositivos para a racionalização do uso da água nas suas diversas dimensões, só os artigos referentes ao aproveitamento hidrelétrico foram regulamentados. O Código também concentrou no âmbito da União a competência para autorizar atividades de aproveitamento hidrelétrico e o seu correspondente serviço de distribuição, antes de responsabilidade dos Estados e Municípios (BARTH, 2002).

A promulgação do Código das Águas também marca o início da fase **Tecnoburocrática**. Esse período é caracterizado pela implantação de grandiosos projetos para geração de energia hidroelétrica. O reflexo dessa tendência na RMSP pode ser observado na concessão que a empresa Light & Power recebe para alterar radicalmente o Projeto Serra, aumentando a quantidade de água desviada do rio Tietê e, conseqüentemente, a produção de energia em Henry Borden. Para tanto, a represa Billings seria ampliada e as águas do Tietê passariam a ser bombeadas diretamente através do rio Pinheiros, que teria o seu fluxo natural revertido. Victorino (2003) afirma que a aprovação dessa mudança, além de deixar clara a hierarquia das questões na agenda política, simboliza o início do processo de monopolização das águas da RMSP pela Light & Power. Controlando praticamente todo o fluxo de água do Tietê, a empresa canadense inviabilizou qualquer aproveitamento energético no baixo curso do rio, impedindo a entrada de concorrentes, e submeteu os interesses dos setores de abastecimento e saneamento às suas operações.

Com o objetivo de gerenciar os recursos hídricos e evitar o conflito entre seus múltiplos usos é criado, em 1954, o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE). Entretanto, como poderemos observar posteriormente, o setor de energia elétrica continuou sendo amplamente beneficiado, já que São Paulo, assim como o Brasil, atravessava uma fase de aceleração do crescimento industrial, e uma das principais preocupações do Estado era fornecer eletricidade para o funcionamento do pólo industrial de Cubatão. Como conseqüência, a quantidade de água disponível, que já não era adequada para o consumo, se tornou insuficiente para o abastecimento da população e as condições ambientais da represa Billings se deterioravam rapidamente (Barbosa, 2003).

A fase **Econômico-Financeira** corresponde ao período mais vigoroso da ditadura militar, entre 1963 a 1982. Nessa época, a população da capital paulista sofria constantes interrupções no fornecimento de água. Diante da intensificação dos conflitos pelo uso e do agravamento da escassez

de água para consumo, o governo do Estado encomenda diversos estudos visando encontrar uma solução para os problemas de abastecimento e tratamento de esgoto (FRACALANZA & SINISGALLI, 2009).

Segundo Victorino (2003), é possível perceber no final da década de 1960 uma mudança nos valores que fundamentavam as considerações sobre a infraestrutura urbana e uma retomada das questões de saneamento básico na agenda de políticas públicas. Começava a ocorrer uma correlação de forças entre os blocos de interesse que competiam pelo uso dos recursos hídricos.

Em meio às discussões e negociações que ocorreram nos anos seguintes sobre quais propostas de intervenção seriam implementadas, o destino da Billings transformou-se em um centro de disputa, revelando divergências de ordem intersetorial e intergovernamental quanto às propostas analisadas. De um lado, o setor energético, apoiado pelas indústrias e pelas prefeituras da Baixada Santista, era favorável à manutenção da Billings para a produção de energia elétrica. Do outro, o setor de saneamento básico, apoiado por ambientalistas, engenheiros sanitaristas e as prefeituras dos municípios vizinhos ao reservatório (Grande ABC), defendia a requalificação ambiental da Billings como manancial de abastecimento e, conseqüentemente, a interrupção do Projeto Serra (BARBOSA, 2003; VICTORINO, 2003).

Apesar da revitalização das questões de saneamento na agenda política, o conjunto de soluções encontradas permaneceu na esfera das possibilidades que não impedissem as operações da Light & Power, ou seja, as decisões continuaram priorizando os interesses do setor elétrico, econômico privado, em detrimento dos interesses coletivos representados pelo setor de abastecimento e saneamento (VICTORINO, 2003).

No caso do abastecimento, a proposta de purificação e utilização da Billings foi rejeitada. Decidiu-se pela captação de água na bacia hidrográfica do rio Piracicaba, a 70 km de distância, através do que é atualmente conhecido como Sistema Cantareira, cuja construção teve início em 1966. Campos (2004) enfatiza que essa escolha criou inicialmente um impasse com as autoridades da bacia do Piracicaba, já que a captação prejudicaria os moradores e as atividades econômicas da região. Essa discórdia foi resolvida através da intermediação do Governo Federal, que se mostrou predisposto a manter o sistema de geração de energia elétrica.

No início da década de 1970, após muito debate sobre como tratar os esgotos, decidiu-se pela implementação do projeto denominado Solução Integrada. Nessa proposta, a maior parte dos esgotos da Grande São Paulo seria tratada e os efluentes lançados após o ponto onde ocorria a reversão do rio Pinheiros. O objetivo secundário dessa proposta seria recuperar a qualidade do reservatório Billings, utilizando parte de suas águas para o abastecimento público, o que significaria diminuir a produção de energia em Henry Borden. As obras para a construção desse sistema chegaram a começar, mas logo foram interrompidas. No decorrer de um ano, o projeto sofreu

profundas modificações e foi renomeado de Sistema de Saneamento da Grande São Paulo (SANEGRAN). O novo plano estabelecia que todos os esgotos coletados e tratados seriam devolvidos ao rio Tietê antes do ponto de reversão do Pinheiros, assim, o nível de água na represa Billings e o funcionamento da Usina Henry Borden não seriam alterados.

Barbosa (2003) afirma que as mudanças no projeto se devem a alterações institucionais ocorridas no início da década de 1970 na esfera federal. O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) estipulou que os Estados poderiam recorrer às linhas de crédito para obras nesse setor caso centralizassem seus serviços de saneamento básico em uma única companhia estadual e a fizesse apresentar resultados financeiros compatíveis com o custo dos empréstimos. Na perspectiva econômica, o plano SANEGRAN atendia melhor os interesses financeiros de duas maneiras, já que satisfazia as exigências do PLANASA e, ao mesmo tempo, beneficiava bloco empresarial do setor energético. Na perspectiva ambiental, o próprio plano previa que o lançamento dos efluentes do tratamento, que seria em nível secundário, no Tietê, percorrendo a área urbanizada, causaria a deterioração do ambiente urbano e a inutilização das águas para o abastecimento e lazer (BARBOSA, 2003; VICTORINO, 2003).

Os primeiros sinais e tendências de mudança quanto ao uso setorial das águas em São Paulo começam a despontar na segunda metade da década de 1970. Alguns fatores convergiram e contribuíram para o processo de mudança institucional que a gestão dos recursos hídricos iria atravessar.

No cenário internacional, o mundo repercutia aos informes do Clube de Roma e às declarações da 1ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e enfrentava as contradições emergentes da falta de integração entre as políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico. O Brasil sofria uma forte pressão nacional e internacional, por parte de movimentos ambientais e organismos financiadores, para impedir a degradação do seu patrimônio natural.

No Estado de São Paulo, atores sociais começavam a surgir na arena pública de debate, antes monopolizada pelo setor energético, ligado aos interesses econômicos privados, e de saneamento básico, tratado basicamente sob aspectos técnicos. Duas mobilizações sociais foram bem emblemáticas e exemplificam essa mudança. A primeira, denominada Movimento de Defesa da Billings, reuniu a população do grande ABC contra o Projeto SANEGRAN e a reversão do Pinheiros. A demanda pela preservação do meio ambiente e da saúde pública culminaram em uma Ação Popular, proposta em 1977. A segunda mobilização se desdobrou no município de Piracicaba no mesmo período. Entidades profissionais e da sociedade civil, preocupadas com o comprometimento das águas do rio Piracicaba, em qualidade e quantidade, situação que só se agravou com a operação do Sistema Cantareira, iniciaram uma campanha em prol da sua

recuperação. As demandas e sugestões elaboradas ao longo da campanha tomaram a forma de uma Carta de Reivindicações, entregue ao Governo de São Paulo em 1985. Algumas dessas reivindicações, como a criação de um organismo intergovernamental de gestão, contribuíram significativamente para as modificações institucionais no modelo de gestão de água que seriam realizadas (VICTORINO, 2003; BARBI & CASTELLANO, 2006; ANA, 2007).

Para finalizar, a conclusão de outras usinas hidrelétricas, como a de Itaipu, no final da década de 1970, originou um excedente na capacidade de produção, situação que diminuiu a importância da usina Henry Borden e, conseqüentemente, a influência exercida pela empresa Light & Power junto ao poder público (VICTORINO, 2003; BARBOSA, 2004).

Atualmente, de acordo com Rutkowski estamos passando pela fase **Ambiental** de gestão das águas, iniciada em 1982. É nesse período, marcado pelo início da redemocratização, demanda por uma maior publicização do Estado, repercussão do conceito de desenvolvimento sustentável e escassez hídrica que novos arranjos institucionais para a gestão dos recursos hídricos começam a ser elaborados.

Nessa seção buscou-se demonstrar resumidamente o contexto político, institucional, econômico e ambiental no qual ocorreu a discussão sobre a remodelação do sistema de gestão dos recursos hídricos de São Paulo. Na próxima seção será explicado, de forma sucinta, o Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon.

3. DEFINIÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL: MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Na ciência política, segundo Faria (2003), os estudos realizados dentro do campo de análise de políticas públicas sempre privilegiaram os processos decisórios, atribuindo pouca importância ao papel das ideias e do conhecimento, elementos que são cruciais para entender o processo de formação da agenda política, outra importante questão que também vêm sendo relegada pelos estudiosos desse campo de pesquisa.

Na literatura sobre processo de políticas públicas, o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) desenvolvido por John Kingdon (1995) é um dos mais indicados para se analisar a formação da agenda governamental em ambientes marcados pela instabilidade e ambigüidade de objetivos e preferências (FARIA, 2003; SOUZA, 2006; ZAHARIADIS, 1998, apud GOMIDE, 2008).

Segundo o modelo de Múltiplos Fluxos, a proeminência de uma questão na agenda de decisão é determinada pela convergência de três correntes – reconhecimento do problema, formulação de soluções e processo político.

O reconhecimento do problema por parte dos tomadores de decisões governamentais pode ocorrer, principalmente, através de quatro meios – experiência pessoal dos envolvidos, análise de indicadores, *feedback* das ações governamentais ou como consequência de uma crise ou evento dramático.

Quanto à formulação de soluções, o modelo assume que especialistas da comunidade de políticas públicas desenvolvem e apresentam diferentes propostas, cuja seleção ocorrerá através de critérios de viabilidade técnica, financeira e aceitação política. As propostas selecionadas poderão ser utilizadas na sua concepção original ou serem combinadas umas às outras, originando novas propostas. Kingdon enfatiza que as soluções não estão, necessariamente, relacionadas ao conhecimento de problemas específicos.

Por fim, temos o processo político. Essa corrente reúne três elementos que podem proporcionar uma conjuntura política favorável à entrada de uma questão na agenda – sentimento nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo. O primeiro elemento é caracterizado pela comoção nacional, ou seja, o momento no qual um número significativo de pessoas pensa e valoriza segundo parâmetros comuns a mesma questão. Já as forças políticas organizadas exercem basicamente o papel de grupos de pressão, dificultando ou facilitando a mudança do “status quo”. O último elemento está relacionado a um amplo espectro de eventos internos ao governo, como, por exemplo, mudança de pessoal nos cargos-chaves, na composição do Congresso Nacional ou no arcabouço institucional, que podem potencialmente desencadear processos que excluam ou incluam questões na agenda.

Essas três correntes se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas e regras, mas apesar de independentes, elas são permeáveis entre si. Entretanto, sob determinadas circunstâncias, normalmente associadas ao surgimento de um contexto político favorável ou ao reconhecimento de um problema, abre-se uma “janela de oportunidade de políticas”. Nesse momento, surge uma demanda política por soluções e os especialistas têm a oportunidade de apresentar suas idéias e propostas. Caso as três correntes sejam conectadas, a probabilidade de uma questão entrar para a agenda governamental aumenta consideravelmente.

A conexão entre as correntes dificilmente ocorre de forma espontânea, ela depende da atuação de pessoas que estão dispostas a investir tempo, energia, reputação e, algumas vezes, dinheiro – os “empreendedores de políticas”. Os empreendedores podem ser encontrados dentro do governo, nos partidos políticos, na academia ou nos grupos de lobbies, por isso, os incentivos que os motivam são os mais variados, como, por exemplo, ganhos materiais, reconhecimento ou realização ideológica. Geralmente são pessoas especialistas na questão, com aptidão e disposição para negociação e que possuem conexões políticas.

No momento em que uma janela se abre, os empreendedores se esforçam para tirar vantagem, pois sabem que ela não permanecerá aberta por muito tempo. O fechamento de uma janela ocorre quando uma das correntes se desarticula das demais, podendo continuar assim por um longo tempo.

Após essa breve explicação sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos, podemos perceber que a construção de uma política pública, para Kingdon, não se origina de um processo sequencial e ordenado, mas de uma lógica sistêmica e contingente, como demonstrado pelo processo de convergência entre problema, solução e aceitação política (GOMIDE, 2008)

O objetivo da seção seguinte é examinar o processo de definição da agenda governamental do Estado de São Paulo, principalmente a partir da segunda metade do século XX, sob a perspectiva dos recursos hídricos, identificando os principais fatores e elementos que permearam e influenciaram esse processo.

4. Introdução das Questões dos Recursos Hídricos na Agenda Governamental do Estado de São Paulo

Nesta seção pretende-se descrever e discutir o processo que culminou na promulgação da Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Para tal fim, optou-se em caracterizar alguns dos elementos de análise descritos no Modelo de Múltiplos Fluxos – correntes, janela de oportunidade e empreendedores de políticas – na seqüência cronológica em que foram observados ao longo do processo de definição de agenda governamental quanto às questões envolvendo água no Estado de São Paulo.

Como vimos anteriormente, a condição crítica dos recursos hídricos na RMSP, representada pela escassez e degradação, é reconhecida historicamente e passou a ganhar importância a partir da década de 1960.

A abertura da janela de oportunidades ocorreu de acordo com o proposto pelo Modelo de Múltiplos Fluxos. Como a definição dos problemas e soluções foram sendo alteradas ao longo do tempo, assume-se que a corrente do processo político foi a principal influência na abertura. Segundo Kingdon (1995), a abertura da janela é determinada principalmente pela corrente do processo político ou dos problemas, sendo que a corrente de soluções não influenciaria diretamente nesse processo. A partir do momento em que o Estado reconheceu a condição crítica na qual se encontravam os recursos hídricos e sinalizou a importância dessa questão, os participantes lançaram as suas concepções de problemas, suas propostas e suas forças políticas.

Claramente, uma das definições do problema estava fundamentada na redefinição do uso prioritário das águas da RMSP. As propostas de soluções que mais se amarravam com esse

problema, previam a recuperação da qualidade das águas da represa Billings, no caso do abastecimento, e o afastamento dos efluentes, provenientes do tratamento do esgoto, da região mais urbanizada e povoada da Bacia do Alto Tietê. Levando-se em consideração que após um tratamento em nível secundário do esgoto, o próprio rio, através do processo de autodepuração, recuperaria a qualidade natural de suas águas.

Na segunda definição, o problema era reconhecido como uma questão puramente de abastecimento e tratamento de esgoto. Questões relacionadas à alteração da política que priorizava o uso das águas da RMSP para a geração de energia elétrica ou a promoção dos múltiplos usos da água foram desconsideradas. O conjunto de soluções mais propício para resolver esse problema sugeria captar água para abastecimento na bacia hidrográfica do rio Piracicaba, cuja disponibilidade hídrica já apresentava déficits na época de estiagem, e lançar os efluentes do tratamento do esgoto dentro da área urbanizada, onde poderiam ser utilizados para a geração de energia elétrica. Entretanto, a concentração da carga poluidora impediria o processo de autodepuração e comprometeria parte da Bacia do Alto Tietê para o abastecimento e lazer.

Dado que o processo de crescimento econômico no período, simbolizado pela expansão industrial, provavelmente ocupava uma das posições mais elevadas na agenda governamental, juntamente com a ampliação da capacidade de produção de energia elétrica, um fator limitante para o crescimento, a primeira definição do problema, provavelmente, não encontrou um ambiente político receptivo e, com certeza, enfrentou a resistência da força política organizada do setor elétrico, que não queria perder o tratamento especial que estava recebendo. Logo, as propostas de solução que resolviam parcialmente os problemas de abastecimento e tratamento de esgoto, mas não comprometiam a produção de energia elétrica, foram escolhidas – Construção do Sistema Cantareira, iniciada em 1967, e implementação do Projeto SANEGRAN, a partir de 1970.

Ocorreu nesse momento a conexão entre a corrente do processo político, do problema e da solução. Contudo, a questão que entrou na agenda tratava, na verdade, dos sintomas, e não dos problemas. Logo, era questão de tempo até que a condição dos recursos hídricos se tornasse crítica novamente. Poderia se cogitar que a primeira definição do problema, assim como as respectivas soluções, continuou sendo trabalhada por seus empreendedores, que agora precisariam esperar pelo surgimento de uma nova janela de oportunidades.

Essa janela seria aberta novamente no início do Governo Montoro, em 1983. Segundo o Modelo de Múltiplos Fluxos, os três elementos que compõem a corrente do processo político condicionam o surgimento, ou não, de uma conjuntura política favorável à entrada de questões na agenda. Como poderemos observar, nesse período, os três elementos favoreciam a entrada de questões relacionadas à reestruturação do modelo de gestão dos recursos hídricos na agenda governamental.

O primeiro elemento trata das mudanças internas ao governo, que teriam o potencial de excluir ou incluir questões na agenda. Em 1982, ocorreram as primeiras eleições diretas para governadores e prefeitos desde 1965. O governo de São Paulo é assumido por Franco Montoro. Por ser o primeiro governador eleito diretamente, Montoro assumiu como prioridade em sua agenda política a implementação de um modelo institucional mais democrático, descentralizado e participativo (LIMA, 2009).

Quanto ao segundo elemento, o sentimento público, definido por Caldas (2007) como a formação de uma atmosfera favorável à germinação de uma idéia, já pudemos observar que duas grandes mobilizações da sociedade civil utilizaram como bandeira a conservação ambiental e a melhoria nas condições de qualidade de vida para exigir a recuperação dos corpos d'água e a reestruturação do sistema de gestão. Outra mobilização de apoio à despoluição dos rios ocorre em 1990, quando a Rádio Eldorado, aproveitando-se do aparecimento de um jacaré nas águas poluídas do Tietê, iniciou uma série de reportagens sobre a degradação de suas águas que acabou repercutindo em outros órgãos de imprensa e sensibilizando a população. Em seis meses foram coletadas 1,2 milhões de assinaturas solicitando que providências fossem tomadas (FRACALANZA, 2002). Todos esses eventos tornavam tangível ao Governo do Estado o anseio da população pela recuperação ambiental dos seus rios.

O terceiro elemento aborda os grupos de pressão favoráveis e contrários às modificações institucionais na gestão da água. Como já dito, o setor energético, principal prejudicado com relação às mudanças que estavam sendo planejadas, perdeu significativamente o seu poder e influência ao longo dos anos 80. Esse fato, somado à visibilidade que a questão dos recursos hídricos alcançou na sociedade, pode ter diminuído a oposição por parte de outros setores do governo ou grupos de pressão quanto à entrada dessas questões na agenda.

A partir desse momento, a primeira definição do problema, baseada na redefinição do uso prioritário da água, no estabelecimento de uma política que promova os múltiplos usos e em mecanismos que tornem o seu uso mais racional, encontrava apoio dentro do processo político. Para completar o cenário, o enfraquecimento da importante força política organizada representada pelo setor elétrico, por um lado, e a mobilização da sociedade civil em prol da recuperação dos rios, por outro, retirou de cena um opositor e trouxe um aliado às mudanças.

Dentre os mecanismos de reconhecimento de problemas descrito por Kingdon, dois se sobressaíam mais nesse caso. Os indicadores, com certeza, acusavam a situação crítica de degradação, refletida na poluição das águas do Tietê e da Billings, e escassez, refletida na captação de 54% da água consumida em outra bacia hidrográfica. Com relação ao mecanismo de *feedback*, Carlos Estevam Martins (2001) afirma que a rivalidade existente entre os setores da administração responsáveis pelas questões de crescimento econômico e conservação ambiental sempre foi motivo

de preocupação. Isso nos remete ao conflito intersetorial testemunhado entre energia elétrica e saneamento básico e pode ser considerado como um *feedback* quanto aos resultados negativos originados pela atuação fragmentada e conflituosa entre as diversas agências e secretarias do Estado.

Por fim, quanto à corrente das alternativas e soluções, podemos traçar três importantes fontes de propostas. De acordo com Martins (2001), durante o Governo de André Franco Montoro (1983 – 1987), dois grupos de trabalho ficaram responsáveis por desenvolver a idéia de gestão descentralizada, participativa e integrada por bacias hidrográficas. Um grupo estava situado no DAEE, com Valdemar Casadei, João Lotufo, Rui Brasil, Luis Fernando Carne Seca e Flavio Terra Barth, e o outro na FUNDAP, com Hadjimu Miyashita, Sandra Inês Baraglio Granja, Ana Lúcia Magyar e Eduardo Yassuda.

Outro proeminente grupo que estava debatendo questões relacionadas à gestão da água no período era a Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH). Grande parte das sugestões presentes na Carta de Salvador (1987) e Foz do Iguaçu (1989) foram adotadas pela lei paulista de recursos hídricos, como a descentralização do processo decisório, a gestão por bacia hidrográfica e a adoção do instrumento de cobrança pelo uso da água (BARTH, 2003).

Os especialistas da ABRH também defendiam a participação pública, mas com a ressalva de que ocorresse apenas através da informação e consulta. Já os dois grupos de trabalho do governo de São Paulo, cientes de que o discurso técnico havia sido usado no passado para legitimar a ausência de debate público e isolar os lócus de poder decisório, beneficiando determinados grupos econômicos e burocráticos, defendiam a ampliação das relações entre Estado-sociedade e a politização da gestão dos recursos hídricos, ou seja, a participação da sociedade civil através de meios que efetivamente influenciassem o processo de decisão (MARTINS, 2001, BARTH, 2003; BARTH, 1997, apud VICTORINO, 2008).

Exemplos de gestão e propostas de solução também vinham do município de Piracicaba. A Carta de Reivindicações entregue ao governo de São Paulo em 1985 foi fruto direto da mobilização denominada “Campanha Ano 2000 – Redenção Ecológica da Bacia do rio Piracicaba”, liderada pelo Conselho Coordenador das Entidades Cíveis e pela Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba, que tinha como meta promover a reestruturação ética e técnico-financeira da bacia hidrográfica. Os princípios e demandas dessa campanha foram fundamentais para a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (1987) e do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari (1989), cujo objetivo era complementar a atuação das entidades públicas responsáveis pela execução de políticas de saneamento e conservação ambiental (ZAMBELLO, 2000; BARBI & CASTELLANO, 2006).

Aparentemente, a criação, a alteração, o veto e a reformulação de ideias e soluções para resolver o problema da gestão da água orbitavam em torno das associações e autoridades citadas acima. Em geral, as soluções apresentadas e defendidas guardavam certa sintonia, destoando apenas quanto ao papel da sociedade civil no processo de decisão.

Entretanto, esses eram os atores visíveis ou que afetavam formalmente o processo. Martins (2001) afirma que durante o processo de criação do SIGRH, propostas análogas para outras áreas da administração pública também foram debatidas e colocadas em prática, como as Regiões de Governo e o Orçamento Regionalizado, mas não foram bem sucedidas. Segundo Martins, os principais opositores a essas idéias eram os secretários de estado, que temiam perder poder quanto à alocação dos recursos setoriais, os deputados, que temiam perder sua importância como intermediários entre os prefeitos e o governador, os prefeitos dos grandes municípios, que temiam perder o acesso privilegiado ao governador, os funcionários dos órgãos setoriais, que temiam perder o abrigo das rotinas burocráticas e, por fim, os interesses econômicos e políticos, que perderiam a oportunidade de “parasitar” verbas da administração pública. Esses participantes poderiam ser considerados como atores invisíveis do processo, cuja atuação, segundo Kingdon, afetaria principalmente as alternativas, enquanto os participantes visíveis e formalizados afetariam a agenda.

Para concluir essa seção, recapitularemos rapidamente os principais pontos que contribuíram para a difusão das idéias e valores que influenciaram o processo de definição da agenda governamental a respeito dos recursos hídricos. Como já relatado, o início do governo Montoro foi marcado por um processo de transição democrática que buscava se distanciar das características do período anterior, o regime militar, construindo um modelo institucional mais descentralizado e participativo. No mesmo período, embora a escassez e a poluição das águas já representassem um antigo problema para a RMSP, a redefinição do problema, agora encarado da perspectiva ambiental, aumentou a comoção da opinião pública e a demanda por solução. Soluções que já estavam sendo pensadas e debatidas pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos, principalmente sob aspectos técnicos, e pelas Entidades Cívicas e Profissionais de Piracicaba, com mais ênfase nos aspectos políticos. As propostas e sugestões apresentadas por esses grupos, muito provavelmente, influenciaram e serviram de subsídio para os integrantes dos dois grupos de trabalho responsáveis pela construção do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, situados no DAEE e na FUNDAP. Portanto, os integrantes desses dois grupos poderiam ser considerados os empreendedores políticos, já que aproveitando a conjuntura política favorável, realizaram a conexão entre a corrente do problema e das soluções de tal modo que possibilitou a entrada da questão de reformulação do sistema de gestão dos recursos hídricos na agenda governamental, originando uma mudança considerada paradigmática no sistema de gestão.

O marco deste novo sistema foi a aprovação da Lei Estadual Nº 7.663, em 1991, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Como objetivo principal, a nova Lei estipula e estabelece instrumentos que proporcionem os múltiplos usos da água e garantam a sua proteção, em qualidade e quantidade. Quanto às diretrizes para a gestão, a Lei estabelece que ela deva ocorrer de acordo com três princípios: 1) Ser descentralizada, adotando a bacia hidrográfica como unidade ideal de gestão, o que resultou, em 1993, na divisão do Estado de São Paulo em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos; 2) Ser participativa, garantindo espaço para que a sociedade civil possa de fato tomar parte dos processos de decisão; 3) Ser integrada, enfatizando a necessidade de que os vários órgãos da administração Estadual e Municipal atuem conjuntamente. Nesse sentido, que a fórmula proposta para o funcionamento do SIGRH foram os Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos colegiados tripartites, consultivos e deliberativos, um para cada Unidade de Gerenciamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi expor e examinar alguns dos momentos e elementos que promoveram a entrada de questões relacionadas aos recursos hídricos na agenda governamental do Estado de São Paulo, processo que abriu caminho para a reformulação do sistema de gestão, culminando na promulgação da Política Estadual dos Recursos Hídricos. Para alcançar esse objetivo, optou-se pelo uso do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.

Constatou-se, a partir da análise realizada, a presença de praticamente todos os pressupostos e elementos deste modelo. Entre os pressupostos que influenciaram o processo de encaminhamento das questões sobre água à agenda governamental podemos destacar o papel determinante dos elementos que compõem a corrente do processo político, o caráter independente das correntes, a disputa pela definição do problema e, conseqüentemente, das soluções. Por falta de maiores informações, não foi possível identificar no caso estudado o papel fundamental que o modelo de Kingdon estipula para a atuação dos empreendedores políticos.

A análise do histórico quanto à utilização das águas na RMSP, sob aspectos econômicos, políticos, sociais e ambientais, frente à perspectiva teórica de Kingdon possibilitou a identificação de alguns fatores que influenciaram o processo de formulação das políticas públicas, determinando o avanço ou recuo da incorporação de novas propostas de solução. Uma análise mais minuciosa e aprofundada de alguns desses fatores poderá iluminar os obstáculos que atualmente impedem que o Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos funcione tão eficientemente como foi planejado.

BIBLIOGRAFIA

a) Livro

ANA – Agência Nacional das Águas. **A Implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos e Agência de Água das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí**. Brasília: ANA, 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

b) Capítulo de livro

BARTH, F.T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: **Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico, Uso e Conservação**. São Paulo: Escrituras, 2002.

FRACALANZA, A. P.; SINISGALLI, P. A. Conflitos de uso da água do Reservatório Billings. In: JACOBI, P. R. (Org.). **Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2009.

GOMIDE, A. A. **Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para discussão No. 1334. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1334.pdf>. Acesso em: 15/06/2011.

JACOBI, P. R. Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil – Uma Visão Interdisciplinar**. São Paulo: Editora Annablume, 2009

JACOBI, P. R. et al. Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil) – o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.). **Dimensões Político Institucionais da Governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009.

LIMA, J. C. **Franco Montoro**. Perfis Parlamentares No. 54. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2386>>. Acesso em: 15/06/2011.

RUTKOWSKI, E. **Bacia Hidrográfica & Bacia Ambiental**. In: SABESP. São Paulo: SABESP, 1999.

c) Artigo em revista

BARBI, F; CASTELLANO, M. **Avanços na Gestão Compartilhada dos Recursos Hídricos nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí**. São Paulo em Perspectiva, vol. 20, n. 2. 2006.

FARIA, C. A. P. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 51. 2003.

SILVA, R. T.; PORTO, M. F. A. **Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração**. Estudos Avançados, vol. 17, n. 42. 2003.

VICTORINO, V. I. P. **Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos.** Ambiente & Sociedade, vol. 6, n. 2. 2003.

d) Artigo em anais de congresso e simpósio

CAMPOS, V. N. O. **Novos Arranjos, velhos problemas.** In: II Encontro Nacional da ANPPAS. Indaiatuba, 2004.

MARTINS, C. E. **Gestão da água em São Paulo: O feito e o a fazer.** In: I Congresso Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas. São Pedro, 2001. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/congressocomitesdebacia/cddae/Word97/agestaodaagua.doc>>. Acesso em: 15/06/2011.

e) Teses e dissertações

BARBOSA, H. B. **O Desafio da Gestão Integrada: Recursos Hídricos na Grande São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2003.

CALDAS, E. L. **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos consórcios municipais.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007.

CAMPOS, V. N. O. **O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México: potencialidades e limites da gestão participativa da água. 1980-2005.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007.

FRACALANZA, A.P. **Conflitos na Apropriação da Água na Região Metropolitana de São Paulo.** Presidente Prudente. 217p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. 2002.