

©Copyright, 2006. Todos os direitos são reservados. Será permitida a reprodução integral ou parcial dos artigos, ocasião em que deverá ser observada a obrigatoriedade de indicação da propriedade dos seus direitos autorais pela INTERFACEHS, com a citação completa da fonte. Em caso de dúvidas, consulte a secretaria: interfacehs@interfacehs.com.br

PROCESSOS DECISÓRIOS E CONFLITOS DE INTERESSE NA FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DAS ÁGUAS DA METRÓPOLE

DECISION PROCESSES AND CONFLICT OF INTERESTS IN THE PUBLIC POLICY FORMATION OF THE WATER IN THE METROPOLITAN AREAS

Eduardo Mazzolenis de Oliveira

Mestre em Ciência Ambiental pelo Programa de Ciência Ambiental da Universidade São Paulo

Engenheiro da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB

RESUMO

A proposta do texto pretende discutir os processos decisórios e conflitos de interesse na formação das políticas públicas sobre as águas da metrópole de São Paulo no período 1950 – 1983. A partir de análise teórica e empírica, o trabalho recupera a trajetória de certas práticas, normas e estratégias relativas aos usos e/ou impactos socioeconômicos e ambientais relacionados às águas na região. São destacados os interesses que se tornaram hegemônicos nas instâncias de decisão, particularmente o setor elétrico privado, e como tais interesses são observados nos critérios e mecanismos para selecionar o que deve ou não ser objeto de política. Indicamos que estes padrões de seletividade geram fontes de instabilidade no sistema quando se defrontam com outras demandas sociais oriundas do processo de metropolização.

Palavras chave: Políticas públicas, Mecanismos seletivos, Conflitos de interesse

ABSTRACT

The proposal of this paper is to discuss the decision processes and the conflict of interests in the public policy formation of water in the São Paulo Metropolitan Area in the period of 1950 until 1983. From this theoretical and empirical analysis it was possible to recover the development of certain procedures, rules and strategies related to the use and/or environmental and social-economical impacts concerning the use

of water in this region. Among all interests they were highlighted the ones that became hegemonic in the decision levels, like the ones from private electric sector, and also how those interests were focused under the selection mechanisms and criteria for what would or would not be part of policy. It was pointed that those selection standards generated changes in the system stability when social demands need to be compared with others that came from the metropolization process. In the analyzed context, the results from the research highlighted that the public policies, more than simple State administrative actions, they were the results from interests that became hegemonic the several decision levels.

Key words: Public policies, Selective Mechanisms, Conflict of interests

Introdução

O intenso crescimento econômico do município de São Paulo e dos trinta e oito municípios em seu entorno transformou a região - Grande São Paulo (GSP) - em um dos mais importantes núcleos urbano-industriais do país, centro de decisões políticas e econômicas e praça financeira internacional.

A outra face desse modelo de desenvolvimento regional foi a degradação dos níveis de qualidade ambiental e de vida de grande parte da população metropolitana em forma de congestionamentos, poluição do ar, racionamento do abastecimento de águas, enchentes, entre outros.

Poder-se-ia concluir que a velocidade a forma do crescimento urbano-industrial na GSP colocou aos poderes públicos desafios que cada vez mais fogem à capacidade deles. No entanto, se essa premissa for aceita, resta compreender como esses mesmos poderes públicos, essenciais para garantir as economias de aglomeração, não lograram êxito no enfrentamento da geração e ampliação das deseconomias sócioambientais.

Isso nos deu oportunidade de colocar a seguinte questão: quais as causas que explicam a crescente limitação das políticas públicas em equacionar os problemas relacionados aos impactos e aproveitamentos da água ao longo do processo de metropolização da Capital? Tentamos respondê-la na dissertação "Processos decisórios e conflitos de interesse na constituição das políticas de água na Grande São Paulo: um estudo da formação das políticas sobre as águas da metrópole de São Paulo no período 1950-1983 (OLIVEIRA, 1995).

Em termos metodológicos, a pesquisa esteve centrada nos aspectos político-institucionais dos momentos de formulação e implementação das políticas públicas relacionadas às águas. Para apreendê-los, buscamos analisar as evidências empíricas e compreender o contexto em que se inserem: a constituição do capitalismo brasileiro e o processo de metropolização da Capital.

No presente trabalho ainda destacamos a identificação dos principais grupos de interesse e a identificação dos mecanismos políticos e institucionais que viabilizam ou bloqueiam os interesses em jogo no processo decisório e a constatação/contraposição das conclusões anteriores com evidências empíricas de outras fontes (entrevistas e depoimentos, publicações de seminários técnicos e políticos).

A razão da escolha do período deve-se ao fato de compreender uma etapa fundamental da constituição das políticas públicas relacionadas às águas na GSP e, ao mesmo tempo, uma etapa representativa de certas relações entre modelos ou estilos de desenvolvimento e apropriação-transformação do meio ambiente.

Processo decisório das políticas públicas

Segundo Coutinho (1989, 47), quando estudamos os processos decisórios das políticas públicas, certamente falamos de implementação ou de bloqueio de determinados interesses. O autor sugere três questões básicas que regem boa parte da reflexão sobre políticas:

- Como os interesses são representados?
- De quem são os interesses representados?
- Qual é a justificativa para representar interesses?

Enquanto a última questão refere-se ao problema da legitimidade (e portanto da hegemonia), as duas primeiras estão ligadas à natureza e à estrutura do Estado (portanto, ao processo de formulação de políticas) e serviram de base para o desenvolvimento de nossa pesquisa.

Entre os diversos teóricos que tratam sobre a natureza e estrutura do Estado, Claus Offe parte de um questionamento básico sobre as razões de sua própria existência: o que é o Estado? Na busca de soluções para a compreensão de seu papel, o autor define o Estado capitalista como aquele que procura o estabelecimento e a universalização da "forma mercadoria", ou seja, o denominador mais abstrato e genérico da política estatal, nas sociedades capitalistas tardias, é a garantia das relações de intercâmbio entre atores econômicos individuais (OFFE, 1988, p. 106-110).

A atividade estatal para Offe, não aparece somente como resposta externa à dinâmica instalada no processo de acumulação, mas como um elemento intrínseco a esse processo. Ele propõe que os interesses que ele representa sejam observados em seus padrões de seletividade, isto é, nos critérios e mecanismos que constitui para selecionar o que deve ou não ser objeto de política (OFFE, 1984, p. 147-162)

Os mecanismos seletivos passam a reger a lógica das políticas públicas do Estado frente às demandas sociais e as exigências e interesses do capital constituem uma ampla gama de mecanismos institucionais que servem a três funções:

1. Seleção negativa: exclui da atividade estatal os interesses anti-capitalistas por meio de um sistema hierárquico de filtros tais como os mecanismos estruturais arraigados na estrutura mesma da sociedade (direitos constitucionais de propriedade), ideológicos (delineiam os assuntos que devem ser

"percebidos" como problemas que necessitam ser resolvidos), processuais (procedimentos seletivos de formulação-implementação de políticas ou o que deve ou não ser objeto da agenda política e como o deve ser) e repressivos (aplicação ou ameaça de atos repressivos do aparelho estatal).

2. Seleção positiva: a partir das alternativas restantes, selecionam-se aquelas que possam manter os interesses mais gerais dos capitalistas contra interesses muito particulares tais como os mecanismos alocativos (onde o estado coordena as atividades de alocação de recursos já produzidos) e os relacionados à produção (o Estado passa a produzir bens e serviços essenciais ao processo de acumulação).

3. Seleção mascaradora: possibilita ao Estado parecer neutro à sociedade, enquanto garante os interesses da acumulação.

As disputas pelos recursos públicos e o acesso aos mecanismos de decisão geram fontes de instabilidade para o sistema de poder, ou seja, uma tensão fundamental entre as funções e a estrutura interna do Estado capitalista. O problema principal é estabelecer e institucionalizar um método de produção de políticas que configure um equilíbrio entre atividades requeridas pelo Estado e a estrutura para a tomada de decisões (OFFE, 1988, P. 112-116).

As políticas públicas, segundo esta concepção de Estado, não podem ser caracterizadas como meras expressões administrativas dos órgãos públicos, mas o resultado dos interesses que se tornaram hegemônicos em suas instâncias de decisão.

Energia, industrialização e formação do sistema urbano paulista

A expansão do comércio cafeeiro capitalista em São Paulo passou a ter grande impulso a partir de 1870 com a inauguração da Estrada de Ferro São Paulo Railway em São Paulo em 1867 sacramentando a transferência da comercialização que até então esteve centralizada no Rio de Janeiro. A Capital desenvolveu-se justamente na confluência da malha ferroviária Jundáí - Santos e, portanto, no caminho do porto.

Seguindo as várzeas formadas pelos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, cujos terrenos planos eram bastante favoráveis, a ferrovia cumpriu um papel relevante na história da formação da cidade de São Paulo, seja do ponto de vista de sua estruturação interna, como da articulação regional com o interior e com o porto.

Descontado o período de crise entre 1897 e 1908, a economia cafeeira foi decisiva para a constituição do sistema urbano paulista e para o nascimento de sua indústria (SÃO PAULO, 1992). As grandes alterações provocadas pela dinâmica de reprodução da economia cafeeira exigiram um segmento urbano mais considerável: não é demais considerar-se que o café ocasionou uma segunda fundação da cidade (SINGER, 1968, p.39).

São Paulo constituiu-se em um amplo mercado de capitais e de trabalho que desempenhou um papel fundamental na industrialização da Capital: foram bancos, escritórios e oficinas das estradas de

ferro, escritórios comerciais, comércio atacadista, comércio de importação e exportação, escritórios das repartições públicas. Outra contribuição da economia cafeeira foi a estruturação de serviços públicos, sistemas de transporte, geração e transmissão de energia elétrica, construção civil, sistemas de abastecimento de água, serviços de limpeza pública e esgotamento sanitário, entre tantos outros.

Em nível nacional, apesar da intensa vitalidade para acumulação da economia brasileira no período 1930 – 1955, consagrado na literatura como "industrialização restringida" (DRAIBE, 1985, p.240), a base capitalista era relativamente pobre em termos de máquinas e equipamentos. As questões relacionadas à infra-estrutura de transporte e à instalação de novos setores como os de produção de equipamentos para as fábricas de cimento, de vidro plano, de alumínio, da indústria química, de material elétrico, fundamentais para o desenvolvimento industrial, já faziam parte da agenda política nacional desde os anos 30.

A tendência de continuidade desse processo enfrentou barreiras importantes. Houve industrialização, porque a dinâmica da acumulação tinha por base a expansão industrial, mas esbarrava na estreiteza das bases técnicas e econômicas do próprio capital, para implantar os segmentos de bens de produção necessários para consolidá-lo. Entretanto, a indústria foi ampliada, modernizada e constituiu um parque industrial diversificado.

O Estado e o capital estrangeiro emergiram daí como duas forças qualitativamente novas: o Estado como produtor de mercadorias e serviços, realizando tarefas que não estavam ao alcance dos capitais nacionais para a continuidade do processo e o capital estrangeiro tornou-se mais importante no setor produtivo em detrimento dos setores de infra-estrutura - como energia elétrica, ferrovias, portos etc. - que monopolizavam os interesses até então.

Em 1954, quando o país beirava um colapso geral do sistema elétrico, o governo federal enviou ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Eletrificação e a proposta de criação da Eletrobrás habilitando assim o governo pelas associações com o setor privado, a suprir o capital necessário para a execução das grandes obras necessárias. Nas justificativas, o Plano indicava a necessidade de intervenção do poder público para fazer face aos elevados investimentos necessários para ampliar a oferta de energia, cujo retorno seria lento. Estas iniciativas foram coroadas com o Plano de Metas do Governo Juscelino que alterou radicalmente o padrão de acumulação da sociedade brasileira: de 1956 a 1962, as bases da indústria pesada foram sedimentadas e passou-se à fase de dominação do processo de acumulação em escala nacional. Estavam dadas as condições para o salto industrializante a fim de constituir, de forma definitiva, as forças produtivas especificamente capitalistas.

O Estado, comandando o processo, exerceu direção política e econômica. Um elemento crucial dessa estratégia foi a articulação da empresa estrangeira, a empresa privada nacional e a empresa pública.

São Paulo transformou-se nesse período na maior metrópole do Brasil e num dos maiores centros urbanos do mundo.

O aproveitamento das águas do rio Tietê e a “chegada” da Light

A história recente do aproveitamento das águas do curso superior do rio Tietê na GSP é fundamental para entendermos a formação dos interesses hegemônicos, particularmente a implantação do Sistema Ligth, e a configuração dos conflitos pelos usos da água.

A The São Paulo Railway Light and Power Co., com sede em Toronto foi constituída em 07 de abril de 1899 por um grupo de empresários, entre eles, William Mackenzie, para prestar os serviço de alimentação elétrica dos bondes da Capital. O funcionamento no Brasil foi autorizado pelo Decreto nº3.349, de 07 de julho de 1899, expedido pelo presidente Campos Sales. A empresa instalou um sistema gerador termoelétrico enquanto construía sua primeira hidrelétrica no Brasil inaugurada em 23 de setembro de 1901 denominada Usina de Parnaíba na GSP, com potência instalada de 2 MW.

O Governo do Estado, preocupado neste período com o suprimento de água na Capital, contratou um estudo para com o uso definitivo de água do rio Tietê e seus trechos superiores ao engenheiro Henrique Novaes. Concluído em 1912, o projeto foi aprovado com algumas alterações para aproveitar as águas do Rio Claro, no extremo Leste da GSP, até o vale do Itapanhaú, e daí para São Paulo.

A Câmara Municipal e a prefeitura de São Paulo encarregaram o engenheiro Francisco Rodrigues Saturnino de Brito a coordenar um outro trabalho que apresentasse um estudo mais global (BRITO, 1943/1944).

O relatório da Comissão pode ser inserido entre os primeiros estudos com vistas ao aproveitamento múltiplo das águas, ainda que não se expressasse nesses termos. O programa de trabalho estabelecido por lei municipal compreendia o estudo das obras contra inundações, navegação (também exploração de areia) e descarga de esgotos. Um dos pontos principais consistia no represamento dos formadores do Tietê na altura de Mogi da Cruzes, Jundiá, Taiassupeba, Beritiba, Balainho.

Brito (1943/1944), consciente de que as "muitas utilidades" das águas exigiam uma abordagem mais ampla, afirmava que os estudos, a montante e a jusante, saindo fora dos limites do município e podendo abranger outras utilidades (navegação, irrigação, explorações hidroelétricas pela administração pública ou particular), pertencem mais à iniciativa do governo estadual do que o municipal.

A Ligth, apesar de ter construído várias pequenas usinas na bacia do Alto Tietê e regiões próximas, não conseguiu evitar a crise de energia elétrica quando sobreveio a estiagem de 1924 a 1925 em São Paulo. A empresa alegava que os motivos eram, além da seca prolongada, o vertiginoso crescimento da cidade.

Plínio Branco (1949; 8), engenheiro chefe do departamento municipal que controlava as concessões, não concordava com essas justificativas: para ele, além de falha nas previsões e no retardamento das providências, havia o interesse da Light em aproveitar a emergência e apressar as deliberações legislativas para adquirir as concessões do Rio Grande e outros afluentes.

Adicione-se ao comentário de Plínio Branco, as conclusões de Cano (1977, p.80) de que entre 1907 e 1919, a indústria paulista cresceu o dobro da nacional e de 1919 a 1929, além de continuar ampliando, diversificou-se.

Entre 1925 e 1930, Catullo Branco (1961, p. 87), engenheiro da Secretaria de Serviços e Obras Públicas, cita que a Light circulava nos gabinetes do Estado, pedindo novas concessões só conhecidas em ambientes fechados.

Em 1925, a Light obteve a concessão do aproveitamento da força hidráulica do rio Tietê, dos afluentes de seu alto curso e dos rios Grande, Parelheiros e M'boi-Guassú (Guarapiranga) e em 1927 obteve o direito de reversão das águas da Bacia do Alto Tietê para a represa Billings, por meio do canal do rio Pinheiros. Em linhas gerais, o projeto elaborado pelo engenheiro Asa W.K.Billings (desde 1923) denominado Serra do Cubatão, consistia em captar as águas de rios do planalto, armazená-las em grandes reservatórios no alto da serra, encaminhá-las para o reservatório Rio das Pedras na vertente marítima, transpondo o divisor de águas através de um canal de ligação e por fim, precipitá-las escarpa abaixo em adutoras que desaguassem no rio Cubatão, na Baixada Santista.

É curioso que entre as suas justificativas para o aproveitamento das águas da bacia do Alto Tietê através do rio Pinheiros e não pelas barragens previstas nas concessões de 1925 esteja a prática da navegação econômica (descer o rio Cubatão até o porto de Santos) e o atendimento de interesses do Governo do Estado em sanear as várzeas do Pinheiros. Edgar de Souza, um dos diretores da Concessionária, em ofício de 12 de maio de 1937 reclamava compensações ao Governo do Estado por adotar, para benefício estadual, uma solução mais onerosa (PINTO, p. 163-164).

O início desse aproveitamento das águas se deu com a construção do reservatório da barragem do Rio das Pedras e da usina Henry Borden I. Em 1926, a primeira unidade passava a gerar 24 MW. Antes de terminá-la, a Light, pela lei nº 2.249, de 27 de dezembro de 1927 e pelo Decreto Estadual nº4.487 de 09 de novembro de 1928, conseguiu autorização para retificar o Pinheiros, invertendo posteriormente seu curso.

Em 1946, a Companhia obteve pelo Decreto Federal nº 2.008 de 29 de outubro de 1946, a autorização para represar as águas do rio Tietê, não mais a montante de São Paulo, como estabelecia a concessão anterior, mas à jusante, em Parnaíba, no limite das bacias do Alto e Médio Tietê Superior, onde foi formado um lago oriundo do novo reservatório construído em Pirapora. Em 1955 a Light terminou as obras em Parnaíba - que passou a denominada Edgar de Souza - e em 1956, após o término de Pirapora, começaram a funcionar as bombas de Edgar de Souza.

Entretanto, desde 1952, a Light começara a ampliação da Usina Henry Borden, com a construção de uma nova usina subterrânea em Cubatão para o aproveitamento das águas que seriam revertidas do Tietê-Pinheiros. A última unidade foi instalada em 1961, completando a capacidade total da usina.

Os resultados das iniciativas deste período, entre outros foram:

- A desativação da Comissão de Obras Novas do Abastecimento de Águas da Capital e a exoneração de Henrique Novaes. As Comissões seguintes iniciaram pelo aproveitamento das águas do Guarapiranga,

mas alternaram esforços na continuação do sistema Rio Claro (só concluído em meados da década de 40);

- A Light não construiu a hidrovía nem as obras do Alto Tietê;
- A solução Saturnino foi descartada, sob a justificativa de que eram altos os custos de desapropriação das terras marginais;
- Com a solução de usar Guarapiranga para o abastecimento da Capital, somente alguns técnicos dos órgãos públicos continuaram defendendo publicamente a concepção Saturnino para usos múltiplos das águas;
- Obrigada a começar as obras da reversão do Pinheiros em cinco anos e terminar em até vinte (cláusula I-C do Decreto nº 4.487 - 1929), e em vista do interesse sanitário que adviria delas, a Light só começou o bombeamento do Pinheiros em 1942;
- Pelo Decreto Estadual nº 9.380, de 03 de setembro de 1938, a Concessionária recebia as desapropriações dos terrenos marginais ao Pinheiros.

Crise sócio-ambiental e as soluções tuteladas

A década dos anos 1960, englobando o término de uma fase da economia e o princípio de outro que se encerrou em 1973, apresentou-se como um ponto de inflexão no processo de urbanização paulista. Na primeira fase, reforçou-se na metrópole a concentração da indústria e dos serviços, enquanto que, na segunda fase, houve o crescimento e modernização do interior ou a vulgarização e intensificação deste processo (VILLAÇA, 1986, p.90). Os maiores custos decorrentes da aglomeração metropolitana - congestionamento das vias de transporte, aumento nos índices de poluição das águas e do ar, encarecimento da terra movido pela especulação imobiliária – associado às políticas de incentivo à interiorização da industrialização, às restrições legais - leis metropolitanas, de zoneamento industrial, de mananciais - e o ressurgimento do movimento sindical no ABC, acabaram criando as condições para uma descentralização relativa da atividade industrial para o interior (SÃO PAULO; UNICAMP, 1988).

O agravamento das condições de vida nas regiões metropolitanas brasileiras, a partir da década dos anos 1970 se manifestaram nas pesquisas de opinião pública realizadas em 1975 em São Paulo. Os casos de poluição do ar na GSP como os das Fábricas de Cimento Portland Perus e J.J Abdala ou de poluição das águas da Represa Billings ocupavam os noticiários e jornais. Os movimentos sociais mais ativos no período viram nos problemas sócio-ambientais uma oportunidade de questionamento do regime militar em vigor e de mobilização pela redemocratização do país. (CARVALHO, 1987, p. 198).

O Sistema Cantareira, cuja primeira etapa deveria ficar pronta em 1970, enfrentava problemas técnicos bastante sérios (fendas nos reservatórios que poderiam ter comprometido a obra) que levaram o Governador Laudo Natel a falar em "águas de prateleira" nos reservatórios que estavam sendo terminados. Em 1975, ocorreu um grande volume de redes secas enquanto mais de dois milhões de

pessoas se abasteciam com água contaminada. É espantoso constatar que a população da Capital servida por rede de água passou de 61% em 1950 para 56% em 1973. O governador Paulo Egydio Martins tornou prioritário o tema do saneamento, particularmente, na GSP (JACOBI, 1989, p. 46-47).

Em nível federal o Governo Geisel (1975 - 1979) iniciou a abertura política de forma lenta e gradual, sob controle, centralizando o processo decisório nos órgãos do Estado. O caráter tutelado deste processo “permitiu” maior presença dos movimentos sociais e do legislativo paulista no cenário político mas como pouco poder para interferir nas políticas de águas na GSP.

O projeto liberalizante foi associado a uma estratégia reformista que pode ser claramente observada quando o II Plano Nacional de Desenvolvimento reconheceu explicitamente os problemas sócio-ambientais das políticas implementadas nos períodos anteriores. Para Carvalho (1987, p.66), as medidas de controle de poluição passaram a fazer parte da estratégia de legitimação do regime que enfrentaria eleições parlamentares em 1974.

Um bom exemplo desta estratégia é a intervenção do Governo Federal no sistema energético paulista em 1975 por meio do Ministério de Minas e Energia (MME) e ELETROBRAS como uma maneira de solucionar o gravíssimo problema da poluição da represa Billings e do rio Pinheiros.

Segundo o Ministro Shigeaki Ueki, o próprio presidente Geisel teria dado as ordens expressas para enfrentar o problema. A solução institucional foi a criação do Comitê Especial do Acordo entre o MME e o GESP, curiosamente a primeira instância de planejamento e gestão dos recursos hídricos na GSP em 15 de junho de 1976.

Para atingir os objetivos do Acordo foram constituídos um Comitê Especial composto pelo Secretários Estaduais de Obras e Meio Ambiente, Negócios Metropolitanos e pelos diretores gerais do Departamento Nacional de Energia Elétrica (DNAE), ELETROBRÁS e pelos diretores-superintendentes da Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e Controle de Poluição da Águas (CETESB), o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Também foi instituído um Comitê Executivo com os representantes dos órgãos citados e a Light.. A principal atribuição do Comitê Executivo era desenvolver estudos, agrupar e sistematizar as informações necessárias para as decisões do Comitê Especial.

Apesar da criação dos Comitês estar relacionada aos problemas de poluição, o aproveitamento das águas revertidas do Sistema Cantareira ocupou a pauta de muitas de suas reuniões: as discussões se alternavam entre deixar que as águas seguissem o curso do Tietê para jusante (para o interior) ou fossem revertidas para o Sistema Light. Depois de vários balanços energéticos chegou-se à conclusão das vantagens, ainda que pequenas em termos energéticos, da reversão das águas para a GSP, mas admitindo que as conclusões tinham valor relativo.

Por seu turno, os empresários da região de Cubatão, formaram um grupo de trabalho para avaliar os impactos sobre o setor de possíveis mudanças nas regras de operação do Sistema Light e procuraram sensibilizar o Ministro Ueki por meio do presidente da Federação das Indústria do Estado de São Paulo sobre a possível falta de água para o setor. A principal tese defendida dava como certa a escassez dos

recursos hídricos da Baixada Santista e apontava como solução viável a médio e/ou longo prazo o turbinamento das águas da usina Henry Borden, único manancial que poderia atender à demanda crescente da Baixada Santista. A pressão surte o efeito desejado e, na primeira semana de maio de 1975, Henry Borden voltou a gerar energia turbinando 80 m³/s.

Os principais investimentos em abastecimento de água da GSP também foram influenciados pelos interesses do setor energético:

- O reservatório de Ponte Nova (no extremo leste da GSP) que estava nas concessões da Light, foi construído pelo DAEE e passou também a ser objeto de estudos de aproveitamento energético;
- O Plano Diretor de Suprimento de Água Potável da RMSP (apresentado pela SABESP em 1977) que visava estabelecer em um horizonte de planejamento de 25 anos, as obras de captação e adução necessárias para o abastecimento da GSP. Um dado importante salta aos olhos: o de que as vazões disponíveis do chamado Sistema Alto Tietê (extremo leste da GSP), calculadas pela SABESP, são muito semelhantes às vazões totais do Sistema Cantareira;
- O Plano Diretor de Utilização Integrada dos Recursos Hídricos na Região Metropolitana de São Paulo - SANESP, contratado no começo da década dos 80 (no âmbito do MME-GESP).

Adriano Branco (1995) em depoimento ao autor comentou que em vez de se investir no tratamento das águas da GSP e preservar seus mananciais, o que seria um empreendimento com benefícios múltiplos (abastecimento, controle de enchentes etc.), adotou-se o pressuposto das insuficiências quantitativas e qualitativas da água: desse modo buscaram-se alternativas mais distantes a um custo bastante superior.

Apesar de os órgãos governamentais não reconhecerem publicamente os problemas causados pela “opção elétrica” do aproveitamento das águas metropolitanas foi ficando claro nas discussões do Comitê os problemas decorrentes desta opção: agravamento das enchentes, assoreamento (obstrução por detritos ou solo carregado para as calhas dos rios) dos corpos d’água metropolitanos, principalmente na região próxima às estruturas hidráulicas, degradação dos mananciais.

Segundo Barth (1994), os órgãos reconheceram ainda que a velocidade do processo era muito grande e superava a manutenção do Estado: os problemas foram iam se agravando com as frequentes denúncias dos movimentos sociais e passaram a ser fontes de instabilidade permanente para o sistema de poder.

O Projeto SANEGRA ou a vertente elétrica do saneamento da GSP

A política de Saneamento a partir de meados da década dos anos 1960 sofreu uma forte centralização no Governo Federal com a criação do Plano Nacional de Saneamento Ambiental (PLANASA) que passou a exigir uma companhia por Estado para administrar os sistemas de água e esgoto. Houve protestos dos prefeitos em transferir seus sistemas municipais para o Estado, pois isto significava perder poder político sobre um importante setor para o desenvolvimento das cidades.

O governo do Estado de São Paulo demorou muito a entrar no PLANASA e só o fez depois de pressionado diretamente pelo Banco Nacional de Habitação. Quanto aos municípios, apenas a metade deles passou a administração dos sistemas para a recém criada SABESP. Na ocasião de assinatura do SANEGGAN em São Paulo, houve uma comemoração não disfarçada do Ministro do Interior Rangel Reis pela adesão estratégica do Estado de São Paulo, pois é provável que o SANEGGAN não tenha atendido somente aos interesses de empreiteiras e consultoras de engenharia, mas também viabilizado politicamente o PLANASA, conforme denunciado posteriormente nos jornais da época

A adesão contribuiu para a mudança na estratégia que vinha sendo adotada pelo então governador Laudo Natel para o tratamento dos esgotos da GSP, o Projeto Solução Integrada que não priorizava a vertente elétrica da utilização das águas da GSP (ROCHA, 1992, p. 58-59). O governador Paulo Egydio Martins que sucedeu a Natel suspendeu as obras da Solução Integrada e aprovou uma outra tributária da abordagem elétrica, o Projeto Saneamento da Grande São Paulo (SANEGGAN). Entretanto, para viabilizar a implantação do SANEGGAN os órgãos estaduais utilizaram mecanismos seletivos ideológicos e processuais, nos termos de Offe que podem ser observados nos seguintes argumentos apresentados por Yassuda (1977, p. 20-21):

- A quase total inexperiência dos engenheiros brasileiros em matéria de planejamento e projeto de instalações para tratamento completo de esgotos de grandes cidades, dado o atraso geral do país na implantação e operação de tais obras (apesar da excelência já adquirida pela engenharia sanitária brasileira naquele período). Para superar estas limitações foram contratados consultores internacionais de renome que redundou na aprovação do Plano Diretor SANEGGAN em 28 de dezembro de 1976 pelo governador Paulo Egydio. Representativo da época foi a maneira como o Programa foi tornado público: por meio de um volume especial da Revista do DAE publicado pela SABESP em 1979;
- A situação da bacia do Alto Tietê no Planalto Paulista, com cotas variando entre 720 e 850 m e a curta distância do oceano que proporcionava condições favoráveis para que, revertendo para a vertente marítima parcela das mais significativas de seus deflúvios, se imaginasse e se construísse um sistema de geração de energia elétrica dos mais engenhosos;
- Este sistema, conhecido como "Sistema Light", se constituiria inegavelmente num dos fatores fundamentais para o desenvolvimento. Entretanto, como o uso dos recursos hídricos da bacia, já há algum tempo escassos, foi estabelecido em função do aspecto de geração de energia, as obras decorrentes desse aproveitamento são agora fatos consumados, com relevante significado econômico, influenciando sensivelmente toda a política de aproveitamento múltiplo desses recursos, com a particular ênfase no problema do carreamento dos esgotos.

Para a viabilização do aproveitamento energético, a represa Billings, deveria novamente cumprir papel estratégico como pode ser observado na exposição de motivos resumida abaixo do então secretário Francisco de Barros da Secretaria de Obras e Meio Ambiente ao Governador Paulo Egydio (BARROS, 1977, p. 30-31):

- O alcance limitado que se pode realisticamente esperar da recuperação do corpo central da represa Billings, em termos de manancial para abastecimento de água e de área de lazer, sem prejuízo, entretanto, do desenvolvimento de um plano de seccionamento dos braços de seus formadores (Rio Grande, Cocaia, Bororé e Itaquaquecetuba), o que permitiria o isolamento e recuperação de 80% da bacia hidrográfica e, conseqüentemente da produção hídrica da represa para abastecimento;
- A necessidade de considerar o valor econômico que está sendo agregado aos recursos hídricos da bacia do Alto Tietê expresso em termos de produtividade adicional de energia elétrica e potência de ponta.

O SANEGRAN possibilitou trazer com mais eficiência todas as águas da GSP para o nível dos rios Tietê e Pinheiros para, como esgotos que deveriam estar tratados, ser bombeados para a represa Billings e de lá gerar energia em H. Borden.

Os números do SANEGRAN são impressionantes e mostram como as questões de planejamento urbano e ambiental estavam dissociadas dos investimentos e ações em saneamento:

- População estimada no ano 2000 na GSP por volta de 24 milhões de pessoas quando em 2010 temos por volta de 20 milhões;
- Coleta de 98% dos esgotos gerados pela população da área urbana da metrópole;
- Tratamento em três grandes estações: Barueri com 63 m³/s, ABC com 15,1 m³/s e Suzano com 16,9 m³/s;
- Lançamento dos efluentes tratados no Tietê, nos níveis de bombeamento do sistema energético da Light.

A publicação do SANEGRAN propiciou as discussões mais importantes, até aquele momento, sobre o planejamento e gestão das águas metropolitanas. A própria SABESP buscou conseguir o apoio dos mais diversos setores: houve reuniões na sede da empresa, debates com os prefeitos da Grande São Paulo no Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo e na Câmara de Vereadores de Diadema.

O presidente Geisel veio especialmente a São Paulo e assinou em 12 de agosto de 1977 os empréstimos entre a Prefeitura de São Paulo, a SABESP e o Banco Nacional de Habitação para execução das obras.

Em dezembro de 1977, Fernando Vitor, líder do MDB da Câmara Municipal de Diadema, coordena uma ação popular com a população moradora dos municípios que circundam a represa Billings contra vários dirigentes de estatais e contra o Governador Paulo Egydio pela preservação do meio ambiente e da saúde pública. O movimento de moradores entendia que apesar de coletar e tratar os esgotos, seu lançamento na Billings terminaria por condená-la em definitivo para outros usos como abastecimento, lazer, pesca. Em outra frente, a Assembléia Legislativa de São Paulo aprova em 11 de agosto de 1977 a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o SANEGRAN.

A resposta do Governo do Estado veio com apoio de entidades de peso político como o Instituto de Engenharia, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e a Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Pública e logrou êxito em derrotar a ação popular em 12 de março de 1979.

Entretanto, em 1982 as obras estavam praticamente paralisadas: seu custo tornou-se três vezes maior do que o estimado. Os próprios relatórios da SABESP apontaram subestimação de custos e falhas técnicas em algumas obras.

Conclusões

A pesquisa nos permitiu avaliar em primeiro lugar que as políticas públicas sobre águas na GSP não podem ser caracterizadas como meras expressões administrativas do Estado que podem ser resolvidas por ações/investimentos estatais e reformas institucionais, mas no resultado de interesses que se tornaram hegemônicos em suas instâncias de decisão e podem ser observados em seus padrões de seletividade, isto é, nos critérios e nos mecanismos que constituem para selecionar o que deve ou não ser objeto de política.

Há vários momentos em que se podem observar manifestações claras de seletividade positiva para o aproveitamento elétrico das águas da GSP como a política dos “fatos consumados” que justificariam as proposições para a reversão das águas da Bacia do Alto Tietê para a Represa Billings. Um exemplo de seletividade negativa para decidir aparece nas manifestações de imposição de autoridade técnica no aproveitamento elétrico das águas da GSP é o debate do Programa SANEGRAN promovido pelo jornal o Estado de São Paulo em 28 de setembro de 1980. A certa altura das discussões, o consultor da CETESB, respondendo a indagações do representante dos médicos sanitaristas, cita em dois momentos, respectivamente, que:

- Projeto de engenharia não é coisa que possa ser realizada com a participação da comunidade e sim, por uma equipe legalmente habilitada, com registro no CREA e que teve o privilégio de obter um diploma de engenharia na universidade. Um trabalho de engenharia como é o projeto SANEGRAN não pode ser discutido nem com a comunidade, nem a nível de Câmara de Vereadores, nem a nível de Câmara de Deputados, nem com Sociedades Amigos de Bairro e com empresas de jornalismo, que não têm e nem podem ter a capacidade para entrar no mérito e nas discussões das alternativas;
- O problema de compatibilizar a Billings com os dois usos de geração de energia elétrica e abastecimento de água só pode ser resolvido com a construção de barragens em seus braços. Evidentemente que, com isso, o problema da recreação será sacrificado, mas se justificava que isso fosse um ônus capaz de justificar a não-execução da separação das águas;
- Ainda na mesma linha aparece a insistência de determinados setores (públicos e privados) em ter o aval de empresas e/ou técnicos internacionais para aprovar o SANEGRAN e inviabilizar o Projeto Solução Integrada elaborado pela engenharia nacional que não priorizava a vertente elétrica da utilização das águas da GSP.

Outra constatação oriunda da pesquisa é que os interesses hegemônicos na utilização das águas, particularmente a adoção seletiva da concepção elétrica, não se estabeleceram sem custos, sem contradições. Os impactos sócio-ambientais gerados - aumento na frequência e intensidade das enchentes metropolitanas, poluição dos corpos d'água (particularmente a represa Billings), insuficiência dos sistemas de abastecimento - tornaram-se fontes de instabilidade permanente para o sistema de poder. Decorre disso, nos termos de Offe, uma tensão fundamental entre as funções e a estrutura interna do Estado e coloca problema observado até hoje no planejamento e gestão de recursos hídricos na região da GSP: estabelecer e institucionalizar um método de produção de políticas que configure um equilíbrio entre atividades requeridas pelo Estado e a estrutura para a tomada de decisões.

BIBLIOGRAFIA

- BARROS, FRANCISCO H. F. DE. Aprovação Oficial do Plano Diretor SANEGRA. Revista DAE, São Paulo, nº 110, ano XXXVII, p.30-31, 1977.
- BARTH, F. T. Flávio Terra Barth. Depoimento [Nov. 1994]. Entrevistador: Eduardo Mazzolenis de Oliveira.
- BRANCO, Samuel. Murgel. A política de utilização de recursos hídricos na região metropolitana de São Paulo e seus problemas ambientais. Revista Pólis, São Paulo, nº 3, p. 1991.
- BRANCO, Adriano. Adriano Branco: depoimento [jan. 1995]. Entrevistador: Eduardo Mazzolenis de Oliveira.
- BRANCO, Catullo. A Eletrobrás. Revista Brasiliense, São Paulo, nº 37, set/out. 1961.
- BRANCO, Plínio. A crise da energia elétrica e o aumento de tarifas. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949
- BRITO, F.S. Obras completas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943/1944.
- CARVALHO. P.M. Meio ambiente e políticas públicas: a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial. 1987. 235 p. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- COSTA E SILVA, R. Rodolfo da Costa e Silva: Entrevista concedida à Revista Água Viva, Serviço Municipal de Água e Saneamento de Santo André (Semasa), Santo André, nov 1990.
- CANO, W. As raízes da concentração industrial em São Paulo. Rio de Janeiro: Difel, abr.,1977.
- COUTINHO, C. N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA FLEURY, S. M. (org.) Reforma sanitária, em busca de uma nova teoria. São Paulo: Cortez, 1989.
- DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- JACOBI, P.R. Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1989.
- OFFE, C. Contradictions en el estado del bienestar. Cidade do México: Alianza Editorial, 1988, p. 106-110.

_____. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1984. p.147-162.

OLIVEIRA, A.C. Políticas de meio ambiente no estado de São Paulo - 1955/1970: o controle da poluição industrial. São Paulo. p.250. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, E. M. Processos decisórios e conflitos de interesse na constituição das políticas de água na Grande São Paulo: um estudo da formação das políticas sobre as águas da metrópole de São Paulo no período 1950-1983. 1995. 152 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental), Pós Graduação em Ciência ambiental, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, F. Ensaio exploratório sobre as relações entre os processos de urbanização, desenvolvimento econômico e da configuração do estado e processos políticos gerais. São Paulo: Fundação SEADE, 1978.

PINTO, P. A. A. Aspectos da penetração imperialista no Brasil. Revista Brasiliense, São Paulo, nº 5, mai/jun 1956.

ROCHA, A.A. A poluição do rio Tietê: a conseqüência de um sectário processo político. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol 6, nº 1 e 2, p. jan/jun 1992.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Economia e Planejamento; SEADE. Cenários da urbanização paulista. Coleção São Paulo no Limiar do Século XXI. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

_____.;UNICAMP. A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo. São Paulo, Fundação SEADE, 1988.

SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DE SÃO PAULO. Importante convênio para o abastecimento de água da capital. Revista DAE, São Paulo, ano XIX, nº 32, p. 54, dez 1958.

SINGER, P. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo: Nacional/Edusp, 1968.

_____. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1977.

VILLAÇA, F. O que todo brasileiro deve saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986. YASSUDA, E.R. Relatório final do Plano Diretor SANEGRAN. Revista DAE, São Paulo, nº 110, p.20-21, ano XXXVII, 1977.

Nota

Eduardo Mazzolenis de Oliveira - Mestre em Ciência Ambiental pelo Programa de Ciência Ambiental da Universidade São Paulo. Engenheiro da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB

Rua Bartolomeu de Gusmão nº 200, apartamento 252 – C, Vila Mariana, São Paulo, Brasil,

CEP: 04111020