

O FEHIDRO e os conceitos fundamentais da Política e do Plano Estadual de Recursos Hídricos

Rubem La Laina Porto e Hiroaki Makibara

Objetivos: (1) analisar o desempenho do FEHIDRO em seus 10 anos de funcionamento e (2) sugerir diretrizes para aprimoramento de sua atuação e correção de seus rumos.

O Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo - SIGRH, é bastante conhecido, e compreende: (1) o Conselho; (2) o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH; (3) o Comitê do Plano Estadual (CORHI), (4) os Comitês de Bacia com seus respectivos Planos de Bacia e Câmaras Técnicas. A tendência é de que, quando houver necessidade de uma atividade executiva mais forte, haja a organização das Agências de Bacia, estas ainda incipientes no Estado de São Paulo.

A concepção geral do Sistema Estadual é coerente com os seus princípios e foi toda baseada em valores importantes das sociedades democráticas tais como a participação pública nos processos decisórios, a atribuição de valor econômico à água, a descentralização das ações relativas à gestão dos recursos hídricos e outros. A obediência a estes princípios é, sem dúvida, importante para a qualidade da gestão dos recursos hídricos do Estado, mas não garantem, por si só, a efetiva implementação das políticas públicas de que o setor necessita. Além de sua base conceitual, outras condições, de cunho mais prático, são essenciais para o efetivo funcionamento do sistema. Entre estas destacam-se: (1) o fluxo regular de recursos para financiar ações de médio e longo prazos, (2) a melhoria dos processos decisórios e (3) eficiência gerencial na implementação das ações necessárias, entre as quais deve-se enfatizar os instrumentos previstos na lei.

Foi exatamente para atender a estas necessidades que os criadores do SIGRH conceberam o FEHIDRO e, portanto, é oportuno que, após dez anos de experiência de seu funcionamento, se faça uma análise de seu desempenho.

Vale lembrar que o sistema do Estado de São Paulo foi pioneiro no Brasil e grande parte dos sistemas estaduais que se seguiram foram inspirados no sistema paulista. A concretização de um fundo financeiro, entretanto, ou não foi replicada nos sistemas nos outros sistemas ou foi implementada de forma incompleta. Hoje é unânime a percepção de que a inexistência de fundos financeiros nestes outros sistema representa grave limitação à efetividade dos mesmos.

Esta constatação significa que o FEHIDRO é uma experiência única e uma conquista que nos cabe preservar e reforçar. A melhor forma de reforçar o Fundo é garantir que ele contribua efetivamente para a causa do melhor aproveitamento e preservação dos nossos recursos hídricos.

Dentro desta ótica segue-se uma análise crítica do funcionamento do Fundo, em seus primeiros dez anos de funcionamento, baseada em nos dados disponíveis a respeito da aplicação de seus recursos. O documento procura também apresentar algumas idéias no sentido de aumentar a eficácia do funcionamento deste instrumento, essencial para o sucesso do SIGRH.

Os recursos do FEHIDRO atenderam, até dezembro de 2005, o significativo número de 3329 projetos, que totalizaram R\$ 272 milhões, dos quais, mais ou menos a metade já estão concluídos, e cerca de 13% foram cancelados por problemas ligados aos tomadores. Esse desempenho aproxima-se de 1 projeto por dia o que, sem dúvida, é um indicador muito significativo da importância do Fundo e também da eficiência do aparelho administrativo montado para gerir o FEHIDRO.

A implementação de projetos em grande quantidade não deve, entretanto, ser o único índice de desempenho do sistema. Outras questões são muito importantes e é imperativo que administradores públicos e a sociedade procurem respostas a algumas questões:

- a) os investimentos do FEHIDRO, de quase 300 milhões de reais, no setor de recursos hídricos não deveriam mostrar resultados mais palpáveis?
- b) As diversas questões relativas à gestão dos recursos hídricos paulistas não deveriam estar em patamares mais avançados, após o funcionamento ininterrupto do FEHIDRO durante dez anos?
- c) Quais os méritos e as falhas do sistema?
- d) O que se pode fazer para melhorar seu desempenho?

Dos R\$ 237 milhões efetivamente aplicados, foram destinados, por segmento: 70% a Municípios (R\$ 165,6 milhões), 18% ao Estado (R\$ 43,5 milhões) e 12% à Sociedade Civil (27,9 milhões).

O SIGRH declara em seus princípios que a gestão dos recursos hídricos deve ser feita por bacia hidrográfica. Entretanto, a distribuição de recursos praticada privilegia claramente ações municipais, que na sua essência são pontuais, e muitas vezes estão apenas muito remotamente ligadas à temática dos recursos hídricos. Nos 12% destinados à sociedade civil nota-se também que prevalecem as mesmas características anteriores. Apenas nos 18% aplicados pelo Estado nota-se maior coerência na aplicação dos recursos para a consecução dos objetivos do Fundo.

Em resumo, o quadro exposto mostra o abandono do princípio da gestão por bacias hidrográficas.

Ainda mais, na concepção do sistema paulista, o princípio da administração por bacias hidrográficas deveria ser garantida pelo Comitê de Bacia, o que é em grande parte uma das principais razões da existência do sistema de comitês. Dentro deste princípio, o grande cliente do FEHIDRO deve ser o SIGRH, através dos Comitês de Bacia, dos Planos e das Agências, que nele devem buscar o suporte financeiro indispensável.

A pulverização dos recursos e os tipos de projetos financiados são uma indicação clara de que o SIGRH e, mais especificamente os Comitês de Bacia, vem falhando em garantir um dos mais importantes princípios do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Trata-se de falha grave que a médio ou longo prazos pode comprometer a própria existência do Fundo.

Além da pulverização de recursos verifica-se que grande parte dos recursos são aplicados em obras de saneamento. Embora não se conteste a importância de obras desse tipo, é importante notar que o sistema de saneamento tem capacidade de pagamento pois suas tarifas embutem custos de operação, manutenção e investimentos em sistemas. Pergunta-se então: será que o FEHIDRO deve financiar essas obras? Ou ainda, se este for o caso, deveriam ser essas aplicações realizadas a fundo perdido, se existem recursos tarifários para recuperar os investimentos?

Estamos às vésperas da aprovação da tão sonhada lei de cobrança pelo uso dos recursos hídricos do Estado de São Paulo. Este fato é auspicioso pois representará um significativo aporte de recursos ao FEHIDRO, mas traz consigo um compromisso que será imperioso honrar: os recursos da cobrança devem ser aplicados na melhoria do sistema de recursos hídricos nas bacias em que forem arrecadados. Este é o principal argumento que convence os pagadores de que a cobrança não é mais um imposto cuja destinação seria incerta e cujos resultados não seriam passíveis de avaliação pelos participantes do sistema. Mais uma pergunta cabe aqui: como reagirão os pagadores diante do atual perfil de investimentos do FEHIDRO?

Mas especificamente o atual perfil de investimentos FEHIDRO é problemática por duas principais razões (1) com pulverização tão grande as melhorias de que o SIGRH necessita simplesmente não aparecerão e (2) o pagador, nova a presença em cena, tenderá a retirar seu apoio político e financeiro se os recursos não resultarem na efetiva melhoria do sistema de gestão. Em outras palavras, a manutenção do quadro vigente representa sério risco para a sustentabilidade do FEHIDRO e do SIGRH

Se os fatos e argumentos arrolados até aqui foram suficientes e convincentes, cabe agora sugerir algumas medidas para efetivamente colocar a atuação do FEHIDRO em consonância com os objetivos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

- é importante que os investimentos visem a objetivos regionais (ênfatize-se o conceito de gestão por bacia hidrográfica).

- o Plano da Bacia deve representar o principal orientador da aplicação dos recursos. É importante inclusive, que haja maior rigidez neste conceito: os planos de bacia deverão apontar explicitamente as ações a serem financiadas pelo FEHIDRO que por sua vez não deve financiar ações que não constituem recomendações do Plano.

- a instituição que deve definir os projetos prioritários de interesse da bacia é o Comitê de Bacia, a quem cabe orientar e aprovar o Plano. Portanto, no que diz respeito ao acesso ao FEHIDRO, é necessário inverter a "mão de direção": o Comitê não deve exercer o papel de "balcão" para abrigar e apoiar demandas de caráter local mas, ao contrário, deve exercer papel pró ativo na formulação e estruturação das ações necessárias à bacia. Às entidades interessadas na execução dos projetos caberá apresentar propostas ou aceitar convites para atender às diretrizes formuladas.

Infelizmente verifica-se que tal papel não vem sendo executado a contento pelos comitês, por uma série de razões que não cabem neste texto. O Sistema Paulista baseia-se grandemente no funcionamento dos comitês e temos que ser otimistas a respeito destas instituições. No entanto, não se pode deixar de reconhecer que, como regra geral, o desempenho do sistema vem sendo muito aquém do desejado e do necessário.

O bom funcionamento dos Comitês, e portanto do FEHIDRO, baseia-se no pressuposto de que haverá disposição e competência para correção de rumos.

Com este objetivo seguem-se algumas sugestões, com a ressalva de que são preliminares e muito longe de serem exaustivas:

Para garantir o funcionamento do sistema nos moldes desejados há necessidade de melhorar o processo decisório do FEHIDRO para que os projetos sejam analisados em função de seus méritos à luz dos princípios do SIGRH. Admitindo-se que não se deseje

alterar a atual estrutura administrativa do FEHIDRO, sugere-se a criação de uma *instância técnica*, cuja natureza jurídica deve ser definida, e cujas principais atribuições seriam:

- definir critérios que os projetos submetidos ao Fundo deverão obedecer para serem considerados de efetivo benefício ao sistema de gestão de recursos hídricos da bacia.
- definir índices para qualificar diversos aspectos do projeto tais como a abrangência territorial, a qualidade técnica, a repercussão social, a contribuição para a melhoria da gestão da água na bacia e outros.
- avaliar os resultados dos projetos realizados, à luz dos critérios já mencionados.

Para tanto esta *instância* deveria ser dotada de algumas características especiais:

- dispor de uma administração superior representativa dos varios setores interessados na gestão dos recursos hídricos do Estado, principalmente contando com uma participação significativa dos usuários pagadores.
- dispor de um pequeno corpo técnico profissional de bom nível e contar com consultores "ad hoc" isentos e competentes,
- além destas, os atributos de independência, transparência e isenção são considerados essenciais para a garantir a autoridade e o bom funcionamento do sistema.