

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: o caso da cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de São Paulo

RESUMO

O objetivo do texto é propor e discutir critérios de avaliação ex post para a cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de São Paulo, respondendo às necessidades criadas pela Emenda Constitucional Nº. 109, de 15 de março de 2021, em particular o § 16, que estabelece a obrigatoriedade de avaliação em todas políticas públicas. É proposta uma metodologia geral avaliando de forma específica cada um dos objetivos dados à cobrança pela Lei Nº. 9433 de 1997 (I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II - incentivar a racionalização do uso da água; III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos) e a Lei Nº. 12183 de 2005 do estado de São Paulo (IV - distribuir o custo socioambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água; V - Utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos). Foram priorizadas formas de avaliar em que os dados sejam amplamente disponíveis e de fácil acesso à sociedade, além de não implicarem custos expressivos para o acompanhamento dos indicadores, permitindo reprodutibilidade em Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos que tenham perfis econômicos distintos. Para avaliar o primeiro objetivo é analisado se o valor da cobrança da água é razoável quanto ao ajustamento do valor à inflação desde sua implementação. Um valor excessivamente baixo seria internalizado dentro dos custos dos consumidores e geraria menos impacto para a indicação do real valor do recurso. Um segundo critério de avaliação é analisar o quanto a cobrança pelo uso da água representa na cobrança para o consumidor final das companhias de saneamento, cujos dados podem ser obtidos através do SNIS a partir do começo da cobrança. Uma porcentagem muito baixa em relação ao custo total da conta doméstica mostra um destaque maior para os gastos com saneamento e operacionalização da distribuição de água do que com seu uso. A racionalização do uso da água é medida em duas frentes: consumo doméstico (representado pelas companhias de saneamento) e consumo industrial, através de dados da ANA e do SGRH. É avaliado como variou o consumo doméstico per capita dentro das UGRHI e também as estimativas de desperdício no processo de distribuição - o desperdício geralmente é associado a falhas ou degradação de infraestrutura das companhias de saneamento e distribuição, portanto é algo diretamente ligado com a atuação dos principais pagadores da cobrança pelo uso da água. Nesse raciocínio, as companhias estariam pagando para perder água em tubulações ineficientes e existiria estímulo para que elas melhorassem a estrutura visando usufruir mais dos recursos hídricos que pagaram para usar. No caso industrial pode ser medida, através de dados da ANA e dos respectivos comitês de bacia, tanto a variação da captação da água quanto do consumo; as alterações na diferença entre esses dois fatores podem ser uma indicação de uma busca pelo uso mais racional da água dentro das atividades industriais, com um maior retorno da água ao final do processo produtivo. Para avaliar o terceiro objetivo são utilizadas as informações obtidas nos relatórios de gestão dos comitês de bacia, que detalham como foram realizados os gastos com os valores arrecadados pela cobrança da água. Assim, é possível mensurar quais foram os principais focos de gastos (como pesquisa, manutenção da estrutura administrativa, manutenção de programas, intervenções na infraestrutura). Mais dados financeiros sobre a gestão da água são provenientes da Secretaria do Planejamento do estado de São Paulo, baseados principalmente nos Planos Plurianuais sobre a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e Secretaria do Meio Ambiente. O quarto objetivo, peculiar do estado de São Paulo, é avaliado em duas frentes: em primeiro lugar, a evolução da qualidade de água, utilizando indicadores ecológicos como o Índice de Qualidade da Água (IQA) e o Índice de Abastecimento Público (IBP), provenientes da rede básica de monitoramento da CETESB e do SNIS e fornecidos anualmente através de relatórios distribuídos pela ANA. O segundo aspecto da avaliação desse objetivo é a evolução da cobrança das indústrias pelo uso degradador das indústrias, acima dos limites permitidos legalmente, determinados e disponíveis através da ANA. Assim, são expostos os limites e os respectivos valores pela "poluição legal" e o quanto de recursos financeiros foram obtidos dessa forma para os comitês de bacia. O quinto objetivo, também exclusivo dentro da legislação paulista, possui um caráter mais institucional e menos direto sobre resultados do que os anteriores. Avaliá-lo é avaliar como o funcionamento dos comitês de bacia utilizou os recursos obtidos através da cobrança pelo uso da água e como sua estrutura de funcionamento evoluiu. A principal característica da organização através de comitês de bacia, trazida da experiência europeia francesa e suíça, é a descentralização das decisões. No lugar delas serem tomadas por algum órgão governamental numa instância superior (estadual, federal), é atribuída importância para os saberes e decisões locais, que teriam uma percepção mais clara da utilização de seus recursos hídricos. Dessa forma, para essa avaliação é analisada a regularidade dos encontros e reuniões dos comitês de bacia, a quantidade de documentos emitidos por eles e disponíveis de forma transparente para a sociedade, a participação da sociedade civil dentro dos comitês (através de universidades, ONGs, associações), a variação na quantidade de cidades que disponibilizam as informações necessárias desde a implementação e o número de projetos que envolvam mais de uma cidade para sua realização, necessitando coordenação. A criação de formas de avaliação mais uniformes que permitam visualizar quais comitês de bacia estão usando de forma eficiente os recursos, mais proximamente dos objetivos da lei, é vital para que o instrumento de política siga fazendo sentido e não seja somente mais uma forma de arrecadação paralela. Ainda que levando em conta as peculiaridades regionais, seria possível repensar como fazer a cobrança pelo uso da água realmente destacar que a água é um bem finito e cada vez mais escasso.

Palavras-Chave: Avaliação de políticas ambientais / Cobrança pelo uso da água / Gestão Hídrica