

**IV-037 – ÁGUA E SUSTENTABILIDADE EM METRÓPOLES BRASILEIRAS:  
ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO  
‘SANEAMENTO AMBIENTAL - GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS’**

**Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto<sup>(1)</sup>**

Geógrafa pela PUC-RJ, mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR –UFRJ, doutorado em Urbanismo pelo Institut d'Urbanisme de Paris e pós-doutoramento no LATTS - Ecole Nationale de Ponts et Chaussées Atualmente é Pesquisadora IC do CNPq e Cientista do Nosso Estado da FAPERJ e professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Rosa Maria Formiga Johnsson<sup>(2)</sup>**

Engenheira Civil pela Universidade Federal de Goiás. Mestre e Doutora em Ciências e Técnicas Ambientais pela Université de Paris XII (França). Professora-adjunta e pesquisadora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente / Programa de Pós Graduação em Engenharia Ambiental.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua Nascimento Silva, nº 4B aptº 1001 - Ipanema, Rio de Janeiro, RJ, Cep: 22421-020, Brasil – Tel: (21) 2247-3490 – e-mail: [anabrittoster@gmail.com](mailto:anabrittoster@gmail.com)

**Endereço<sup>(2)</sup>:** Rua São Francisco Xavier, 524, 5o. Andar, Pav. João Lyra Filho, Sala 5007, Bloco E - Maracanã, Rio de Janeiro, RJ, Cep: 20555-013, Brasil - Tel: (21) 2587-7379 ramal 22 - e-mail: [aformiga@terra.com.br](mailto:aformiga@terra.com.br)

## RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é avaliar os impasses e as perspectivas de gestão sustentável da água em áreas metropolitanas, a partir do estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo, discutindo as assimetrias estruturais entre duas lógicas: a lógica de proteção e conservação de recursos hídricos (gestão de recursos hídricos) e a lógica de atendimento às necessidades urgentes de saneamento ambiental, em particular dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Compreendem, portanto, esta reflexão tanto a denominada ‘gestão de recursos hídricos’ quanto a ‘gestão de serviços de saneamento ambiental’. Enquanto a primeira se refere às atividades de aproveitamento, conservação, proteção e recuperação da água bruta, em quantidade e qualidade, a segunda concerne aos serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos e drenagem pluvial. Trata-se de dois sistemas distintos em termos legais, políticos e institucionais, sendo o setor de saneamento ambiental um usuário da água bruta. No entanto, quando se tratam de regiões densamente urbanizadas — como é o objeto deste trabalho — esses dois sistemas de gestão passam a ser estreitamente inter-relacionados, pois o principal uso de recursos hídricos é o abastecimento urbano que passa a demandar cada vez mais água em quantidade e qualidade e, ao mesmo tempo, constitui o seu principal problema (lançamento de efluentes sem tratamento nos corpos hídricos e ocupação de área de proteção dos mananciais).

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento básico, saneamento ambiental, gestão de recursos hídricos, sustentabilidade, metrópoles, Brasil.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca refletir sobre os impasses e as perspectivas relativas à sustentabilidade da gestão integrada da água em áreas metropolitanas, a partir do estudo da região metropolitana de São Paulo. Trata-se de parte de um estudo em desenvolvimento, no âmbito de um projeto de cooperação franco-brasileiro sobre o tema, iniciado em junho de 2005 e com conclusão prevista para junho de 2008<sup>1</sup>. Compreendem esta reflexão tanto a denominada ‘gestão de recursos hídricos’ quanto a ‘gestão de serviços de saneamento ambiental’. Enquanto a primeira se refere às atividades de aproveitamento, conservação, proteção e recuperação da água bruta, em quantidade e qualidade, a segunda concerne aos serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos e drenagem pluvial. Trata-se de dois sistemas distintos em termos legais, políticos e

<sup>1</sup> Cooperação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) -Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS): “Sustentabilidade e Gestão Integrada de Saneamento Ambiental nas Metrôpoles Brasileiras e Francesas: conservação de recursos e atendimento social em cenário de escassez”.

institucionais, sendo o setor de saneamento ambiental um usuário da água bruta. No entanto, quando se tratam de regiões densamente urbanizadas — como é o objeto deste trabalho — esses dois sistemas de gestão passam a ser estreitamente inter-relacionados, pois o principal uso de recursos hídricos é o abastecimento urbano que passa a demandar cada vez mais água em quantidade e qualidade e, ao mesmo tempo, constitui o seu principal problema (lançamento de efluentes sem tratamento nos corpos hídricos e ocupação de área de proteção dos mananciais).

Portanto, a construção de um modelo de gestão sustentável da água em regiões metropolitanas é aqui entendida como a integração da gestão dos recursos hídricos e da gestão dos serviços de saneamento ambiental. Na nossa perspectiva, isso implica em conciliar três dimensões da sustentabilidade: a dimensão ambiental, relativa ao uso racional e preservação dos recursos hídricos e da qualidade do ambiente; a dimensão econômica que concerne à viabilidade econômica dos serviços baseada na perspectiva de um financiamento pelos usuários; a dimensão ética e democrática que concerne ao acesso a serviços adequados para todos e a participação dos usuários na gestão dos serviços (Barraque, Formiga-Johnsson e Britto, 2007).

A gestão sustentável da água em áreas metropolitanas privilegia, portanto, os seguintes aspectos: i) as escalas institucionais e territoriais de gestão, ii) a construção da intersetorialidade, iii) a possibilidade de conciliar eficiência econômica e eficácia social, iv) os diferentes instrumentos de gestão das águas, e v) os instrumentos de controle da demanda da água bruta e de serviços urbanos de água e esgoto. A participação da demanda no complexo decisório dos serviços em rede e do acesso a recursos naturais é hoje pré-condição de legitimidade a práticas ambientalmente sustentáveis, voltadas para a gestão em longo prazo e socialmente inclusivas.

Os segmentos de demanda, isto é, os usuários dos serviços que devem ser envolvidos no processo de gestão, em uma lógica da demanda, guardam entre si diferenças marcantes quanto a seus interesses específicos em relação aos serviços e recursos comuns. Existe um contingente majoritário de cidadãos metropolitanos que se vê na situação paradoxal de usuário abusivo em relação a serviços ou recursos para os quais jamais chegou a preencher as condições de usuário pleno.

Mesmo considerando as diferenças com relação ao grau de universalização dos serviços, a escassez de recursos hídricos nas grandes metrópoles, em quantidade e qualidade, é hoje um problema real tanto em países desenvolvidos como a França, como em países como o Brasil, que atinge, portanto, ricos e pobres indistintamente (Barraque, Formiga-Johnsson e Britto, 2007). Também são reais os limites técnicos, institucionais e econômicos das respostas estruturais possíveis, no sentido de ampliar a oferta, o que determina uma grande expectativa em torno de medidas não estruturais capazes de promover um aproveitamento mais racional das capacidades existentes. Tudo isso contribui para uma formulação ampla de mecanismos de cooperação institucional e políticas integradas e setoriais baseadas em gestão da demanda, com ganhos tangíveis de eficiência e eficácia no uso dos recursos.

A necessária articulação entre gestão dos serviços - gerenciamento dos recursos hídricos - planejamento do uso do solo tem sido pouco trabalhada na literatura brasileira, à exceção das tentativas de proteção de mananciais de São Paulo. Talvez esse desinteresse reflita uma certa falta de legitimidade do planejamento e da legislação urbanística nas cidades brasileiras, marcadas por forte grau de informalidade e mesmo de ilegalidade na ocupação do solo. Aqui, no entanto, cabe ressaltar as diferenças entre os municípios: enquanto nas grandes cidades, principalmente nos núcleos metropolitanos, encontramos administrações eficientes, com boa capacidade de acesso a informação e com uma legislação relativamente moderna, em outras cidades, destacando-se para o nosso projeto alguns dos municípios periféricos em áreas metropolitanas, verifica-se uma total desatualização da legislação, agravada pela ausência de informações confiáveis sobre os processos de estruturação urbana e mesmo o pequeno número e a baixa qualificação do corpo técnico do setor. Essa desigualdade intermunicipal apresenta-se como um grande obstáculo para maior efetividade das estruturas de gestão dos serviços de saneamento e de gestão dos recursos hídricos e para a cooperação entre as instâncias governamentais. Enfim, o trabalho ora proposto procura re-alinhar elementos de conservação dos recursos hídricos e de acesso aos serviços essenciais de saneamento ambiental nas cidades a partir de uma análise crítica dos instrumentos de gestão associados a cada uma dessas esferas.

O objetivo principal deste trabalho é, portanto, avaliar as perspectivas de gestão sustentável da água em áreas metropolitanas, a partir do estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo, discutindo as assimetrias estruturais entre duas lógicas: a lógica de proteção e conservação de recursos hídricos (gestão de recursos

hídricos) e a lógica de atendimento às necessidades urgentes de saneamento ambiental, em particular dos serviços de água e esgotamento sanitário.

## **GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: BREVE HISTÓRICO DO MODELO INSTITUCIONAL VIGENTE**

Dados oficiais revelam que, no Brasil, apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas no setor de saneamento, ainda persistem situações de carência extrema e de enormes desigualdades sociais (Censo IBGE, 2000; PNAD, 2005). O setor é uma das áreas com mais atraso quanto aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para o país. Mesmo sendo mais marcante em áreas rurais, o déficit em saneamento também é significativo na periferia das grandes metrópoles, como Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo o Ministério das Cidades, embora o acesso ao saneamento nessas regiões metropolitanas seja de quase 90%, há ainda graves problemas reveladores de uma situação de iniquidade no acesso aos serviços: alto índice de ineficiência da coleta de esgotos, importante meio de transmissão de doenças infecciosas e parasitárias; precariedade nos serviços de abastecimento de água nas periferias das metrópoles, sobretudo quanto à frequência da distribuição e à qualidade da água distribuída.

O atual modelo de gestão dos serviços de saneamento conserva muitas características do modelo estruturado na década de 70, fortemente influenciado pelas diretrizes do regime militar e calcado na centralização decisória e econômica. Privilegiou-se, na gestão dos serviços de saneamento um modelo de gestão baseado na concessão de serviços que são de caráter municipal a empresas estaduais (Companhias Estaduais de Saneamento- CESBs)<sup>2</sup>. Nessas concessões, organizadas a partir de formas de contrato pouco numerosas e rígidas, era baixa a capacidade de regulação dos municípios. Este modelo estruturou-se fechado na sua lógica setorial, a partir de uma perspectiva de ampliação estrutural da oferta baseada em uma concepção de inesgotabilidade dos recursos hídricos. Grandes estruturas de adução foram implantadas desvinculadas de uma perspectiva da gestão integrada dos recursos hídricos, a exemplo do que já vinha ocorrendo com o setor de hidroenergia. Na verdade, somente na década de 90 o Brasil iniciou a implementação de uma gestão integrada das águas, embora iniciativas tenham sido experimentadas na década de 70: a legislação de proteção dos mananciais de região metropolitana de São Paulo de 1975, voltada para conter a poluição na sua fonte, e os os comitês de integração para a gestão integrada de bacias hidrográficas, na década de 70 e início dos anos 80, são exemplos significativos.

Nas regiões metropolitanas do país, o modelo de concessão às Companhias Estaduais (CESBs), com contratos de concessão estabelecidos ainda durante a vigência do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), formulado no governo militar, permanece em vigor. Muitos dos contratos de concessão estabelecidos na década de 70, apesar do prazo de concessão vencido, ainda não foram renegociados e permanecem válidos. Estes contratos são considerados autoritários por não terem sido objeto de negociação entre estados e municípios, mas impostos unilateralmente pelos primeiros, no âmbito do modelo ordenado pelo PLANASA. Nesses contratos, não são claramente definidos as obrigações das concessionárias nem os direitos do município, enquanto poder concedente. Muitos deles apresentam cláusulas que dificultam a retomada pelos municípios da gestão dos serviços, tais como: renovação automática do contrato por igual período, em caso de ausência de manifestação contrária imediata por parte do concedente; necessidade do município indenizar a Companhia pelas infra-estruturas instaladas.

Por outro lado, a lógica centralizada e autoritária da gestão imposta pela maior parte das Companhias Estaduais de Saneamento Básico bloqueou o desenvolvimento de formatos de planejamento inter-setorial. Como argumenta Silva (2004), existe no Brasil uma forte assimetria de poder entre os responsáveis pelo planejamento municipal e metropolitano (e seus limitados instrumentos de gestão como Planos Diretores, Leis de Uso do Solo, Regulações Urbanísticas e outros), e os responsáveis pelos sistemas setoriais de infraestrutura, como as Companhias Estaduais de Saneamento, que atuam na ordenação do território regional e urbano.

Até hoje, a organização tecnológica e institucional das redes de infra-estruturas de saneamento estruturada pelas empresas estaduais, se mostrou, na maioria dos casos, pouco aderente às diretrizes de política urbana ou

---

<sup>2</sup> De cerca de cinco mil municípios que detêm o poder concedente dos serviços de captação e distribuição de água e de tratamento e destinação dos esgotos, aproximadamente 3.700 são atendidos por concessionárias estaduais. Os demais são operados por departamentos, companhias ou autarquias municipais.

regional em qualquer escala. De fato, dificilmente as Companhias Estaduais de Saneamento se submetem às diretrizes de planos locais, exceto se estas forem coincidentes com a opção preferencial de desenvolvimento do setor. Além disso, a definição do que seria saneamento básico, no âmbito do modelo de gestão instituído pelo PLANASA, priorizou somente os sistemas essenciais de água e esgotamento. Foram deixados de lado o tratamento de esgotos, a drenagem das águas de chuva e a coleta de resíduos sólidos, gerando, em determinadas metrópoles brasileiras, situações de incongruência dos sistemas e de extrema vulnerabilidade ambiental.

Mesmo sendo majoritário até hoje, este modelo de concessão às CESBs vem sendo questionado desde o início dos anos 90. A discussão começou no âmbito do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Na sua primeira fase (1993-2000), o PMSS I concentrou-se na elaboração de propostas de reordenamento institucional do setor, reconhecendo que as diferenças regionais do país eram muito significativas para que se adotasse uma proposta única de modelo nacional. Discutiu-se, então, alternativas ao modelo das companhias estaduais, cabendo, portanto, aos estados e municípios escolher o modelo a ser adotado. Dentro do leque de opções proposto pelo PMSS, foi proposto a continuidade das concessões às CESBs ou a opção da privatização, entendida aqui como a concessão de uma parte ou da totalidade das ações de produção e de operação dos serviços a empresas privadas. O PMSS II, ainda em desenvolvimento, visa dar continuidade ao reordenamento institucional do saneamento e ampliar a cobertura dos serviços de água e esgotos.

Paralelamente à implementação do PMSS, diferentes projetos de lei foram formulados visando ao estabelecimento de uma política nacional de saneamento. Todavia nenhuma política chegou a ser efetivamente estabelecida. A definição de uma política nacional de saneamento e de um marco regulatório para o setor era central para a Secretaria Nacional de Saneamento/Ministério das Cidades, instituída no primeiro governo do presidente Lula, que se iniciou em 2003. Na mesma época, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Projeto de Lei que definiria o arcabouço jurídico-legal para o setor. Na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Ministério das Cidades (do PL 5296/05) recebeu cerca de 800 emendas, notadamente do grupo ligado às empresas estaduais e ao setor privado. A partir de então foi desencadeada uma disputa pela modificação do PL que opunha, de um lado, o Governo Federal aliado a setores ligados aos movimentos sociais, que se articulam na Frente Nacional de Saneamento (FNESA), empresas e serviços municipais e organismos representativos dos Prefeitos que faziam a defesa intransigente do PL 5296/05 na sua forma original; de outro lado, encontrava-se a AESBE, Associação que reúne as Companhias Estaduais, defendendo as emendas apresentadas. Depois de longos debates e concessões de ambas as partes foi estabelecido um acordo sob a forma de um novo projeto de lei, em 2006, que veio a se tornar a Lei 11.445, de janeiro de 2007.

A nova lei abre possibilidades para diversos arranjos institucionais entre os entes federados, sendo que estes arranjos devem ser regulados pela lei de consórcios públicos aprovada em 6 de abril de 2005, e pelo seu Decreto regulamentar que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos (Decreto 6.017, de janeiro de 2007).

Com relação a esta questão, consideramos que serviços públicos como abastecimento de água e esgotamento sanitário podem ser de interesse comum a diferentes municípios, dentro e fora das regiões metropolitanas, mas nem por isso deixam de ser locais. Mesmo que as unidades de produção de água e de esgotos sirvam a vários municípios de uma região, os serviços de distribuição de água e coleta de esgoto são essencialmente serviços locais.

## **IMPASSES DO SETOR DE SANEAMENTO QUANTO À GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS**

Ao abordar a questão de serviços de água e esgoto em metrópoles brasileiras, sob a perspectiva de gestão integrada das águas, outras questões se colocam. Como ressaltado na introdução, consideramos que a gestão integrada das águas em áreas metropolitanas envolve tanto a gestão de recursos hídricos (conservação, proteção e recuperação da água bruta, em quantidade e qualidade) quanto a gestão de serviços de saneamento ambiental (serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos e drenagem pluvial).

O estreito relacionamento entre os dois sistemas — recursos hídricos e serviços de saneamento — e a existência de infra-estruturas de saneamento compartilhadas, faz com que o estabelecimento de formatos de cooperação entre os municípios, e entre estes e os governo estaduais, estáveis e independentes de ingerências

políticas, seja fundamental. Como afirmam Nascimento e Heller (2005), a cooperação intermunicipal é indispensável em regiões metropolitanas, por razões intrinsecamente técnicas dos sistemas hidráulicos de infra-estrutura urbana, e pela necessidade de harmonização das políticas envolvidas — desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente e recursos hídricos — na escala espacial de grandes conglomerados urbanos.

Um exemplo nessa linha de argumentação, é a questão da equidade nos padrões de prestação dos serviços de saneamento básico internamente à mancha urbana. Como nos mostra Silva, se não houver uma diretriz definida conjuntamente entre os municípios integrantes da região metropolitana sobre quais áreas devem ser objeto de ação prioritária, em função das estratégias comuns de expansão urbana e ordenação do território, não há como o sistema de gerenciamento de bacia articular suas ações com essa perspectiva localizada de orientação do desenvolvimento urbano (Silva, 2004). Mesmo considerando que não compete ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos, menos ainda à concessionária de saneamento básico, traçar estratégias gerais de desenvolvimento urbano/metropolitano, verificamos que elas são fundamentais para uma articulação mais avançada da estratégia de gestão da bacia com os serviços de saneamento usuários da água. A construção articulada dessas estratégias, em áreas de forte conurbação, é essencial para a preservação dos recursos naturais e da qualidade do ambiente urbano.

Para isso, reafirmamos, é fundamental a cooperação entre os municípios. Existem hoje dois formatos de cooperação entre municípios que podem ser articulados com vistas à construção de uma gestão integrada e sustentável da água em áreas metropolitanas: os comitês de bacia e os consórcios intermunicipais, que serão examinados a seguir.

### **COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA: NOVAS PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

No Brasil, o setor de gerenciamento de recursos hídricos passou por profundas mudanças nos últimos quinze anos e introduziu uma série de princípios e instrumentos de gestão comumente identificados com os preceitos de “boa governança”, teorizados na literatura dedicada ao estudo de instituições e da gestão de recursos naturais. Atualmente, tanto a União quanto todos os estados da federação (e o Distrito Federal) dispõem de legislação relativa à política e gestão de recursos hídricos. Entre as mudanças propostas, destaca-se a criação de organismos colegiados de tomada de decisão (conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos, e comitês de bacia), compostos por representantes do setor público, dos usuários públicos e privados e da sociedade civil organizada. Além disso, as novas leis das águas, federal e estaduais, introduzem o conceito de água como um bem comum de valor econômico, adotam a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, reforçam a utilização de instrumentos pré-existentes (outorga de direitos de uso, enquadramento dos corpos d’água, sistemas de informação dos recursos hídricos) e introduzem a cobrança pelo uso da água como novo instrumento de gestão. As novas políticas instituídas pregam também a integração da gestão de recursos hídricos com outras políticas públicas, visando o equilíbrio entre as ações que priorizam o crescimento econômico com a sustentabilidade e uso racional dos recursos hídricos.

A implementação dos novos sistemas de gestão tem conhecido ritmos fortemente diferenciados no cenário nacional, sendo, de modo geral, lentos e descontínuos. Até o momento presente, mais de 15 anos após a aprovação da primeira lei das águas no país, somente duas bacias hidrográficas possuem organismos de bacia operacionais e sistemas de gestão operacionalizados por completo, embora por vezes em caráter precário. Alguns estados pioneiros na aprovação das leis das águas avançaram consideravelmente na regulamentação e implementação das leis, embora quase sempre não tenham conseguido imprimir ao processo os ritmos iniciais da reforma (Ceará, São Paulo, Minas Gerais, etc.).

De modo geral, são os organismos colegiados de tomada de decisão os elementos privilegiados na construção de novos modos de gestão. Estima-se atualmente mais de uma centena de comitês de bacia instalados no país, notadamente nas regiões sudeste, sul e nordeste, sendo quase todos criados no âmbito dos sistemas estaduais de recursos hídricos (Abers et al., 2007). O mandato destes comitês inclui, entre outros, a elaboração e implementação de planos de gestão de recursos hídricos, a mediação de conflitos e a definição de metodologia e critérios de cobrança pela água bruta em nível da bacia hidrográfica (Formiga-Johnsson, Kumler e Lemos, 2007).

Tundisi (2003) destaca diferentes vantagens que mostram que a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão representa um avanço conceitual muito importante e integrado da ação, permitindo desenvolvimento de estudos interdisciplinares, gerenciamento de usos múltiplos e conservação. Nascimento e Heller (2005) reforçam esta visão afirmando que a definição da bacia hidrográfica como unidade territorial de gerenciamento de recursos hídricos estabelece uma nova base que incita à cooperação intermunicipal.

De fato, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento possibilita a integração de usos e a resolução de problemas que têm múltiplas causas e que extrapolam os limites administrativos municipais, como a poluição de um corpo hídrico, que tem entre suas causas o padrão de uso e ocupação do solo na área da bacia hidrográfica, as ocupações das faixas marginais, a falta de esgotamento sanitário, a coleta e disposição inadequada do lixo e dos resíduos industriais em toda área de influência da bacia hidrográfica.

Além disso, a composição dos comitês de bacia, com sua estrutura tripartite e paritária, representa um esforço de gestão supramunicipal democrática. No contexto das regiões metropolitanas, os comitês de bacia podem tornar-se um espaço de cooperação inter-governamental entre municípios metropolitanos e entre estes municípios e o governo estadual. Por outro lado, podem ser também lugar para a construção da articulação intersetorial necessária à preservação dos recursos envolvendo diferentes setores, pois, “a gestão integrada de bacias urbanizadas incorpora, além dos múltiplos usos dos recursos hídricos em si mesmos — industrial, abastecimento público, esgotamento drenagem pluvial —, a necessidade de articulação com setores não usuários dos recursos, como gestão municipal, habitação e transporte urbano” (Silva, 2003).

## **CONSORCÍOS INTERMUNICIPAIS: FORMATOS LEGAIS EXISTENTES E FORMAS DE ATUAÇÃO**

O associativismo de municípios para a realização de obras, serviços e atividades de interesse comum é um fenômeno recente no Brasil, apesar do instrumento legal estar à disposição dos municípios há décadas (Formiga-Johnsson, 2001). No estado de São Paulo, por exemplo, tal iniciativa é legalmente possível desde a promulgação da primeira Constituição em 1891. No entanto, a primeira experiência paulista de consorciamento remonta a 1960 e somente quinze anos depois se tornou uma prática comum da administração pública, no contexto do processo de descentralização do país na década de 80 (Junqueira, 1990).

De fato, ao ampliar as responsabilidades municipais, a Constituição de 1988 colocou os municípios diante de um impasse: como fazer frente a novas atividades e serviços para os quais eles não tinham experiência acumulada nem os recursos necessários, mesmo considerando a nova distribuição de recursos tributários, mais favorável aos municípios determinada por esta Constituição? A associação de municípios, isto é a chamada cooperação intermunicipal ou cooperação horizontal, foi uma das respostas que surgiram na década de 90 para enfrentar este impasse e, ao mesmo tempo, equacionar soluções para atividades e serviços que pela sua lógica de organização ultrapassam as fronteiras administrativas dos municípios (como questões de drenagem e poluição de rios, e questões de transportes). Uma das formas importantes de associação são os denominados consórcios intermunicipais. Estes foram se consolidando como novas práticas de implementação de políticas públicas, configurando mudanças no pacto federativo, possibilitando formas de participação da população e permitindo maior transparência dos governos e melhor utilização dos recursos públicos.

### **Práticas brasileiras de consorciamento de municípios**

Até recentemente, o consórcio intermunicipal era essencialmente um pacto entre dois ou mais municípios, que se comprometiam a executar, de forma conjunta, determinada função municipal. Não existia base legal, no país, de criação de uma entidade intermunicipal com personalidade jurídica própria. A saída encontrada, para essa situação, foi o estabelecimento de consórcios como sociedade civil cuja criação deveria ser previamente autorizada pelas câmaras municipais (leis autorizativas municipais). Essa associação civil de municípios passou assim a ser detentora de direitos e obrigações, podendo possuir estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros. Organizada como sociedade civil, o consórcio poderia dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades, sendo recursos provenientes de receitas obtidas através das atividades ou de contribuição dos municípios membros, de acordo com o estatuto do consórcio.

Dentro desse formato de associativismo civil, os consórcios temáticos predominantes foram variando, na sua maioria nas regiões sul e sudeste: obras públicas, alimentação e agricultura, na década de 80 (Formiga-

Johnsson, 2001); áreas de saúde, lixo, transportes na década seguinte (Bremaeker, 2001). Já a Pesquisa de Informações Municipais Básicas do IBGE de 2002 indicava que os consórcios intermunicipais das áreas de saúde e do meio ambiente passaram a ser mais frequentes.

Em 2007, estimou-se que 37% dos municípios brasileiros estariam associados em consórcios, representando 2.500 cidades que praticavam a gestão compartilhada dos recursos, reduzindo custos e buscando aumentar a eficiência. É em torno da questão ambiental que nos últimos anos vêm se formando novos consórcios. Segundo o IBGE 20% dos municípios brasileiros participam de consórcios intermunicipais na área de meio ambiente, por vezes em nível de bacia hidrográfica. As regiões Sul e Sudeste continuam a apresentar a maior incidência, com 27% e 29% respectivamente. Os temas mais frequentemente tratados pelos consórcios eram: disposição de lixo doméstico (61,5%), uso de recursos naturais (55%); e recuperação de áreas degradadas (45%).

Na área de saneamento foram identificados, na pesquisa do IBGE, consórcios para esgotamento sanitário e consórcios para disposição final de lixo, que envolvem, em sua maioria, municípios de maior porte (com população superior a 500 mil habitantes). Para os municípios metropolitanos de menor porte — com menor desenvolvimento econômico, dificuldade de captar recursos e menor capacidade administrativa —, a cooperação através de consórcios é uma alternativa importante para o desenvolvimento e implementação de projetos ambientais e de saneamento. Contudo, tais consórcios ainda são raros no país, pois apenas 1% dos municípios optaram por esta solução coletiva de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

## **ESTUDO DO CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

### **Saneamento básico na Grande São Paulo**

Dos 39 municípios que compõem a RMSP, 33 têm seus serviços concedidos à companhia estadual (SABESP), criada em 1973. Existem seis serviços autônomos municipais (Santo São Caetano do Sul, André, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Mauá e Diadema) e uma concessão parcial ao setor privado (Cajamar). Com exceção desta última, todos os municípios dependem do Sistema Adutor Metropolitano, operado pela SABESP, para o fornecimento de água bruta. Este sistema produz água de 32 municípios da região metropolitana que mantém a concessão à SABESP, além de 6 municípios (Santo André, São Caetano do Sul, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Diadema e Mauá), que compram água da empresa por atacado.

Os municípios da região metropolitana apresentam um índice bastante satisfatório de cobertura em abastecimento de água, com 96% dos domicílios dotados de rede de abastecimento de água. Não existem grandes discrepâncias entre os municípios metropolitanos que optaram pela manutenção da concessão à SABESP e aqueles que optaram pela gestão municipal. Nesse sentido, os dois modelos são considerados eficazes.

Existem, porém, diferenças no conjunto do território administrado pela SABESP que apresenta bons índices globais mas com forte variação espacial. Segundo a própria empresa, a existência de áreas desprovidas de serviços devem-se aos seguintes fatores: são áreas periféricas, muito distante dos centros urbanos, que se localizam, em grande parte, em área de proteção de mananciais, o que implica em limitações legais para a colocação de infra-estrutura; por outro lado, essas áreas tiveram um aumento populacional abrupto, em pouco tempo, ou não tem núcleos urbanos adensados o suficiente que justifiquem os investimentos .

Uma questão preocupante para os municípios da RMSP é a questão da baixa disponibilidade hídrica da região localizada em sua maioria na bacia hidrográfica do rio Tietê. Esse problema tem causado racionamento e falta de água na RMSP desde 1989, quando a SABESP iniciou o rodízio no abastecimento em razão das dificuldades de produzir água suficiente para atender a população. Observamos, portanto, que em relação ao abastecimento de água, embora o acesso a rede geral esteja praticamente universalizado, a baixa disponibilidade de água dos sistemas pode comprometer a qualidade dos serviços.

Com relação ao esgotamento sanitário, os percentuais de atendimento são inferiores ao abastecimento de água. Na RMSP 89% dos domicílios estão ligados a rede de coleta de esgotos. Os serviços de coleta de esgotos permitem uma atuação autônoma dos municípios, e encontramos altos percentuais de domicílios ligados à rede de coleta em municípios que optaram pela municipalização como Santo André (96%). As situações mais precárias no caso os serviços administrados pela SABESP estão nas áreas periféricas mais distantes dos

centros e as áreas localizadas em área de proteção de mananciais que não dispõem dos serviços. O tratamento dos esgotos coletados depende das estações de tratamento gerenciadas pela SABESP, que se encontra dividida em 5 grandes sistemas<sup>3</sup>, tratando, juntas, 60% dos esgotos coletados.

### Comitês de bacia na Grande São Paulo

A maior parte dos municípios da Grande São Paulo está inserida na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê<sup>4</sup>, embora seus territórios não sejam totalmente coincidentes, posto que a área da bacia segue critérios hidrográficos e hidrológicos enquanto o território da região metropolitana obedece aos tradicionais limites político-administrativos dos municípios.

“Historicamente a gestão dos recursos hídricos somente ganhou força a partir da preservação com a qualidade das águas para garantia do abastecimento da população, redundando na diretriz do Plano Metropolitano - PMDI, realizado na década de 70, quando se aludiu à proteção de mananciais de interesse coletivo e portanto propondo restrições uso e ocupação dos solos dessas áreas dando origem à legislação de proteção de mananciais” (Grisotto e Philippi Jr., 2004). No entanto, somente na década de 90, o novo sistema de gestão das águas no estado de São Paulo foi concebido e implementado, segundo a lei estadual de recursos hídricos (Lei 7.663/91).

O Comitê do Alto Tietê foi instalado em novembro de 1994, constituindo uma das experiências pioneiras do novo sistema de gestão em território paulista. Em função da complexidade da região foram criados cinco sub-comitês de bacia, entre 1997 e 2001: Juqueri-Cantareira, Tietê-Cabeceiras, Cotia-Guarapiranga, Billings-Tandatuatê e Pinheiros Pirapoara. Esta iniciativa de maior descentralização tem as suas origens na experimentação em torno da proteção dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. Segundo Silva (2004), a legislação de proteção de mananciais, trabalhada no âmbito da EMPLASA representou um passo fundamental na integração do sistema de gerenciamento de recursos hídricos e de planejamento urbano/metropolitano. Esta legislação estabeleceu as bases para uma cooperação inter-governamental que, a partir da aprovação da legislação de recursos hídricos de São Paulo em 1991, assumiu o formato institucional dos sub-comitês de bacia.

Com a criação da agência de bacia em 2001, o novo sistema de gestão da bacia do Alto Tietê passa a ser formalmente implementado na sua totalidade, embora ainda persistam imprecisões institucionais. De fato, devido principalmente à longa espera para a implementação da cobrança pelo uso da água, finalmente iniciada em julho de 2007, a agência de bacia não pôde assumir plenamente as suas atribuições de apoio técnico e administrativo ao Comitê do Alto Tietê. É o órgão gestor estadual de recursos hídricos (DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica) que tem assegurado essas funções, com o suporte financeiro do Fundo estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO).

Depois de mais de uma década de funcionamento, a importância dos comitês de bacia para o desenvolvimento de uma gestão integrada e participativa de recursos hídricos na Bacia do Alto Tietê pode ser resumida em uma frase de 2004, ainda atual: “O Comitê do Alto Tietê constitui uma força social, mas ainda não se tornou um espaço coletivo de tomada de decisão sobre as questões relacionadas aos recursos hídricos da Bacia”<sup>5</sup>. De fato, desde a sua criação em 1994, o funcionamento do Comitê do Alto Tietê teve momentos de maior e menor dinamismo (Keck et Jacobi, 2002; Benatti-Alvim, 2003; Formiga-Johnsson et Kemper, 2005). Durante um período mais dinâmico (entre 1997 e 2002), o comitê liderou, por exemplo, uma discussão aprofundada sobre a integração de projetos de drenagem urbana na Grande São Paulo. Outro processo de grande importância, foi a iniciativa conjunta com o Consórcio do ABC e o Movimento de Defesa da Vida em torno da revisão da lei de proteção dos mananciais; essa discussão foi de grande importância para a legitimação de uma proposta sobre assunto tão difícil e polêmico (Keck, 2002), proposta sobre a qual se baseou a nova lei de proteção dos mananciais (Lei nº 9.866/97).

Trata-se de uma contribuição de grande importância, pois a questão dos mananciais é estratégica para o abastecimento da região, que apresenta sérios problemas para garantir água em quantidade e qualidade adequada para seus 19 milhões de habitantes (Porto, 2003). A má gestão desse recurso resulta na destruição de

3 Barueri, ABC, Parque Novo Mundo São Miguel e Suzano.

4 Não fazem parte da bacia hidrográfica os seguintes municípios metropolitanos: Juquitiba, Santa Izabel e Guararema

5 Stela Goldenstein, ex-Secretária de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e ex-Secretária do Verde (da cidade de São Paulo), entrevistada em junho de 2004 por Formiga-Johnsson e Kemper (2005).

importantes fontes de água, em altas taxas de desperdício e na destruição de seus mananciais pela expansão urbana (ISA, 2007)<sup>6</sup>. A baixa disponibilidade hídrica da região – localizada próxima às cabeceiras do Rio Tietê – foi acentuada ao longo de sua história em função da poluição e da destruição de seus mananciais. Hoje a região é obrigada a importar água e a investir em sistemas de tratamento avançado para transformar água de péssima qualidade em água potável. As áreas de mananciais da RMSP, responsáveis pela produção de água para abastecimento da população e de atividades econômicas, ocupam 52% do seu território, englobando total ou parcialmente 25 dos 39 municípios que compõem a região.

A nova lei reformulou por completo a legislação anterior, datada de 1975, estabelecendo uma nova política, com diretrizes, normas, proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais. Com a nova legislação, todas as áreas de mananciais — e não só aquelas localizadas na RMSP como instituído em 1975 — passam a ser protegidas. No entanto, para ser aplicável, esta lei deve ser detalhada em leis específicas para cada uma das sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público. Daí a importância dos sub-comitês de bacia que tem como principal atribuição a coordenação do processo de concepção e implementação das leis específicas. Até hoje, somente a Lei Específica da Área de Proteção e Recuperação da Guarapiranga foi aprovada (Lei nº 12.233, de janeiro de 2006). O sub-comitê Billings-Tandatuatê encontra-se em fase avançada de discussão de um projeto de lei. Outros sub-comitês encontram-se em fase inicial de elaboração de suas leis específicas. Globalmente, os sub-comitês são considerados como mais dinâmicos que o Comitê do Alto-Tietê, embora exista grandes diferenças entre eles (Benatti-Alvim, 2003; Monteiro, 2004; Formiga-Johnsson et Kemper, 2005).

Todavia, cumpre ressaltar que a implementação das leis de proteção de mananciais — que prevêm ações de prevenção, proteção e recuperação — não é tarefa simples, pois depende fundamentalmente de um pacto entre os atores envolvidos, em particular os municípios que detêm o controle do uso e ocupação do solo.

#### **A experiência pioneira do Consórcio do ABC**

É na Região Metropolitana de São Paulo que se organizou uma das experiências mais bem sucedidas e conhecidas de consórcio intermunicipal, o Consórcio do ABC. Formada por sete municípios que abrigam quase dois e meio milhões de habitantes (Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul), o grande ABC paulista continua sendo uma das áreas mais industrializadas do Brasil, ainda com importante produção automobilística e petroquímica.

O Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduatê e Billings, mais tarde conhecido como Consórcio Intermunicipal Grande ABC, ou simplesmente Consórcio do ABC, foi constituído em dezembro de 1990. Financiado prioritariamente com recursos dos municípios, seu objetivo principal, quando de sua criação, era conciliar proteção de mananciais de água e disposição adequada de resíduos sólidos, pois 56% do seu território constitui área de proteção de mananciais. O Consórcio tinha suas decisões tomadas no âmbito do Conselho Deliberativo de Prefeitos, que aprovava e encaminhava ações propostas pelos grupos temáticos formados por técnicos das diferentes prefeituras. A estrutura do Consórcio era composta também por um Conselho Fiscal formado por representantes das Câmaras de Vereadores e um Conselho Consultivo formado por representantes de organizações da sociedade civil.

Embora tenha sido criado no bojo dos denominados ‘consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas’, em um momento pós Constituição de 1988, onde predominavam tendências localistas, o Consórcio do ABC surge em função das particularidades do contexto regional. Além de ser uma região econômica, o ABC possui ainda um caráter de região política, pois é marcado por um movimento sindical forte que possui articulação regional, e por uma sociedade civil mobilizada e organizada que reconhece este caráter região que ultrapassa fronteiras e interesses municipais (Abrucio e Soares, 2001). Este sentido de identidade regional foi reivindicado em um movimento em prol do desenvolvimento e de luta contra a crise econômica que afetou a região nos anos 90.

Inicialmente voltado para a proteção de mananciais e destino final de resíduos sólidos, o consórcio passou mais tarde a abranger não só a própria questão ambiental, e a incorporar também outros temas correlatos como usos do solo, circulação e transportes, macrodrenagem e outras variáveis da infra-estrutura regional, em uma perspectiva de desenvolvimento regional.

<sup>6</sup> As informações que seguem, neste parágrafo, foram retiradas do sítio do Instituto Sócio Ambiental (ISA), em 10 de janeiro de 2007 ([www.mananciais.org.br](http://www.mananciais.org.br)).

Quanto à performance do organismo, o período 1993-1997 é apontado como de declínio das suas atividades, pois apesar da forte identidade e da força política regional, as questões de caráter regional não foram priorizadas pelos prefeitos. Em 1997, são eleitos novos prefeitos e as atividades do Consórcio são reativadas. Neste ano foi instalada a Câmara do Grande ABC, que se constitui em uma coalizão, isto é, um espaço de negociação envolvendo poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil. Seu objetivo é formular e acompanhar ações para o desenvolvimento sustentável do Grande ABC. Neste sentido a Câmara estruturou uma agenda de trabalho em torno de diferentes temas como meio-ambiente, inclusão social, e desenvolvimento tecnológico. Assim, a partir de 1999, o Consórcio passou a atuar como braço executivo da Câmara, por meio de sua estrutura técnica, administrativa e política.

Mesmo que no conjunto dos municípios que compõem o consórcio existam diferentes formas de gestão dos serviços de saneamento (gestão municipal ou concessão à SABESP), hoje uma série de questões relativas a gestão das águas nas cidades que compõem o Consórcio passaram a ser tratadas coletivamente, integrando ações de saneamento ao plano de bacia, tanto na escala da sub-bacia e como na escala da macro-bacia (Alto Tietê). Dentre estas questões destacamos as ações relativas a finalização do sistema de tratamento de esgotos da ETE ABC, operada pela SABESP, com a construção de coletor tronco que reverte os esgotos de Ribeirão Pires, Santo André e Rio Grande da Serra para que sejam tratados na ETE-ABC (Estação de Tratamento de Esgoto), na divisa de São Paulo com São Caetano do Sul. A obra se insere em uma estratégia maior de proteção e recuperação dos mananciais da Represa Billings. Esta represa é um dos mananciais importantes para a produção de água para a Região Metropolitana de São Paulo, mas a qualidade da água está extremamente comprometida. De fato, a represa Billings foi criada nos anos 30 como um reservatório hidroenergético e, por isso, não era dada importância à qualidade da água. Os problemas ambientais da Billings começaram a se anunciar quando os rios de São Paulo passaram a ser desviados para ela, nos anos 1950 e 1960, de maneira a aumentar a geração de energia na usina. A poluição que atingia esses cursos de água passou a contaminar também a represa. Ao mesmo tempo, as áreas do entorno da represa passaram a ser ocupadas por loteamentos clandestinos. Devido ao crescimento populacional da Região Metropolitana, e ao aumento da demanda por água para abastecimento a Represa Billings passou a ter esta função. A captação de água potável feita pela SABESP aumentou em quase três vezes entre 1996 e 2004, segundo informações do Consórcio do ABC.

Outra ação importante foi desenvolvimento do programa de Combate às Inundações na Bacia do Alto Tamanduateí, no âmbito do Plano de Macro-drenagem da Bacia do Tamanduateí, baseado na construção de tanques de contenção (“piscinões”). Todas estas ações envolvem novas estruturas cooperativas entre os municípios associados no Consórcio e o Governo do Estado de São Paulo.

## **A LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS NOVAS POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO NA GESTÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO**

Os bons resultados da experiência do Consórcio do ABC serviram de base para que o governo Lula estimulasse novas perspectivas para a articulação municipal no campo do saneamento, legalmente introduzidas pela Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107), de abril de 2005.

Tratando da cooperação entre entes da federação e da gestão associada de serviços públicos, este arcabouço legal permite através dos institutos do consórcio público de direito público, do convênio de cooperação, e do contrato de programa avançar no estabelecimento de modelos de gestão em escala adequada. A lei vem normatizar o que está estabelecido no art. 241 da Constituição Federal, do qual se infere que a gestão associada de serviços públicos tanto pode ser autorizada por consórcio público, como por convênio de cooperação entre entes federados.

A gestão associada refere-se a serviços públicos que possam ser remunerados por taxa ou tarifa (serviços públicos strictu sensu ou de fase econômica). Por exemplo, um consórcio de saúde, por se ligar a atividades que não podem ser remuneradas por taxa ou tarifa, é um consórcio que não possui por finalidade a gestão associada de serviços públicos. A nova legislação permite uma repartição de responsabilidades entre diferentes esferas de governo. A expectativa é de que os municípios brasileiros devam se unir mais em consórcios para executar projetos, obras ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional e metropolitano.

A nova lei possibilita diferentes combinações possíveis de cooperação entre entes públicos sob a forma de consórcios<sup>7</sup>, sendo estes voluntários e com personalidade jurídica de direito privado ou de direito público. Isso representa uma grande mudança no consorciamento de municípios, antes somente era possível sob a forma de associação civil.

Dentre as finalidades possíveis dos consórcios, destacamos a gestão conjunta de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino final de resíduos sólidos, com evidentes oportunidades de ganho de escala. De fato, no campo do saneamento a formação de consórcios surge como uma alternativa ao modelo centralizado de concessão dos serviços às Companhias Estaduais, bem como à municipalização, que dificilmente seria uma alternativa viável para os municípios pobres ou de pequeno porte. Nestes, onde predomina população de baixa renda, com poucas empresas e atividades produtivas, os serviços são na maior parte dos casos deficitários e a sustentabilidade da gestão depende de subsídios cruzados estabelecidos fora do território municipal. Por outro lado, em regiões metropolitanas, o caráter sistêmico e integrado dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário implica em uma organização territorial que, na maior parte das vezes, ultrapassa os limites administrativos municipais e impõe uma gestão associada.

Se considerarmos os limites apontados anteriormente no modelo de gestão da CESBs e na alternativa de municipalização generalizada da gestão dos serviços, torna-se evidente que a cooperação entre os entes da federação é condição para a consecução dos objetivos de universalização do acesso aos serviços de saneamento (Britto, 2007). Esta idéia de cooperação, pautada em uma assimetria de poderes que é garantida pela Constituição, é a base para a superação de conflitos decorrentes de uma lógica hoje vigente de disputa política e competição entre municípios.

Segundo a nova lei de consórcios, o instrumento regulador desta cooperação voluntária entre entes federados é o contrato de programa, que detalha os serviços prestados a cada município membro do consórcio. Múltiplas são as possibilidades de cooperação possíveis no campo do saneamento, conforme quadro abaixo:

<b>Modelo de gestão</b>	<b>Características principais</b>
Gestão associada – Modelo A	A contratação individual da CESB por cada município para os serviços de água e esgotos é feita a partir do estabelecimento de Convênio de Cooperação entre Estado e Município e de Contrato de Programa entre o Município e a Companhia Estadual.
Gestão associada - Modelo AA	Permite a contratação de órgão de município por outro município, através do estabelecimento de Convênio de Cooperação entre os dois Municípios e de Contrato de Programa entre o Município e a Companhia Municipal ou Autarquia Municipal, que viria a prestar os serviços.
Gestão associada – Modelo B	Permite a contratação coletiva da CESB por Consórcio Público formado por diferentes municípios, a partir do estabelecimento de Contrato de Programa entre Consórcio Público e a Companhia Estadual. Este modelo é interessante, pois faz com que a CESB tenha menos contratos para negociar. Adotando-se essa alternativa, será possível substituir vários dos atuais contratos de concessão por apenas um contrato de programa, ficando o consórcio responsável pelas tarefas de planejamento, de regulação (inclusive a fixação e revisão de tarifas) e de fiscalização
Gestão associada – Modelo BB	Permite a contratação coletiva de órgão municipal por consórcio público a partir do estabelecimento de Contrato de Programa entre Consórcio Público e a Companhia Municipal, Companhia Intermunicipal ou Autarquia.
Gestão associada – Modelo C	Permite a contratação de Consórcio Público (prestador). Cada município vai estabelecer um Contrato de Programa com o Consórcio Público.
Gestão associada – Modelo D	Permite a contratação de prestador privado por meio de licitação por consórcio intermunicipal, sendo estabelecido entre o Prestador contratado e o Consórcio Público um Contrato de Concessão

As vantagens dos consórcios públicos são muitas, dentre as quais destacamos a possibilidade de uma relação mais equilibrada entre companhias estaduais e municípios, assim como o estabelecimento de novas escalas de gestão intermunicipal. Os novos arranjos territoriais, desde que adequadamente legitimados por um plano

<sup>7</sup> Consórcios entre Municípios, Consórcios entre Estados, Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal, Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal, Consórcios entre Estado(s) e Município(s), Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s), Consórcios entre União e Estado(s), Consórcios entre União e Distrito Federal, Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s) Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s).

regional de universalização dos serviços, poderão vir a viabilizar novos esquemas de subsídio cruzado, de base regional. Por outro lado, se organizado na escala da bacia hidrográfica, o consórcio poderá buscar integrar a gestão dos serviços de saneamento à gestão dos recursos hídricos, atuando de forma articulada e complementar aos Comitês de Bacia. Seria este um modelo possível e a nosso ver adequado para a reorganização da gestão dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas.

## **CONCLUSÕES**

Este trabalho buscou identificar e avaliar os impasses e as perspectivas de gestão sustentável da água em áreas metropolitanas, a partir do estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. Em primeiro lugar, é importante ressaltar o tamanho do desafio da problemática relacionada aos recursos hídricos nas metrópoles brasileiras: universalizar o acesso à água, a coleta de esgotos e de lixo; melhorar a qualidade dos serviços de abastecimento de água nas periferias das metrópoles, sobretudo a frequência de sua distribuição e a qualidade da água distribuída; aumentar sensivelmente o índice de tratamento de esgoto; privilegiar a gestão da demanda em contraposição à lógica de aumento da oferta de água; integrar a lógica dos serviços de água e esgoto em uma perspectiva de gestão integrada; compatibilizar a expansão urbana com a proteção dos mananciais, etc.

Diante da complexidade e intensidade desses problemas em áreas metropolitanas, defendemos que a sustentabilidade de recursos hídricos em áreas densamente urbanizadas somente será alcançada mediante a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão dos serviços de saneamento ambiental, o que, por sua vez, envolve igualmente a gestão do uso e ocupação do solo urbano.

A partir do estudo das experiências da Região Metropolitana de São Paulo, nosso estudo revela progressos, mais ou menos de grande importância, alcançados ao longo dos últimos anos, sobretudo quanto à gestão de recursos hídricos. Desde o final dos anos 1990, o comitê e os sub-comitês da bacia do Alto-Tietê, onde se situa a Grande São Paulo, experimentam a mais importante iniciativa nacional de integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão do uso e ocupação do solo, com vistas à proteção e recuperação dos mananciais em áreas metropolitanas. Contudo, observamos também os limites dessa experiência: além de ser polêmica, a política de proteção de mananciais tem sido longa e de difícil implementação, pois exige, entre outros, a participação efetiva dos municípios envolvidos enquanto principais responsáveis pelo uso e ocupação do solo. Por outro lado, constatou-se que os comitês da bacia do Alto-Tietê são frequentemente ignorados pelos órgãos paulistas responsáveis pela gestão das águas e pelo saneamento básico, quando da concepção e implementação de obras e programas de grande impacto na bacia. Concluindo, o setor de gestão de recursos hídricos, e em particular os comitês de bacia, não nos parece ser capazes de liderar, sozinhos, essa necessária integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão dos serviços de saneamento básico e ambiental, tanto na região metropolitana de São Paulo quanto nas metrópoles brasileiras em geral.

Quanto ao setor de saneamento básico, observamos que, mesmo quando organizado e performante como na Grande São Paulo, ele não tem sido capaz (nem é a sua função) de desenvolver um projeto de gestão integrada que responda aos objetivos de sustentabilidade da água em meio urbano. Por outro lado, este setor parece tampouco se submeter à lógica de planejamento global do sistema de gestão integrada de recursos hídricos. Enfim, podemos afirmar que ainda não existe uma integração efetiva entre os sistemas de gestão de águas e de saneamento básico, mesmo na mais importante metrópole do país que conta inclusive com experimentações avançadas nesses dois setores.

Nesse contexto, a possibilidade de criação de consórcios públicos, no formato proposto pela lei dos consórcios de 2005, torna possível novas possibilidades de cooperação inter-institucional, sobretudo em torno dos serviços de saneamento básico na escala de bacia hidrográfica em áreas metropolitanas. A questão da escala ótima de gestão de serviços de saneamento, que hoje encontra-se em debate no Brasil confrontando defensores da opção municipalista e defensores da gestão regionalizada em nível estadual, teria assim uma terceira opção que é a articulação intermunicipal através de consórcios formados na escala de bacias ou sub-bacias hidrográficas. Trata-se, portanto, da construção de um modelo de gestão inter-setorial; esta intersetorialidade é condição para equacionar questões fundamentais que as metrópoles brasileiras estão tendo que enfrentar no que concerne a gestão da água: a poluição dos recursos hídricos e a diminuição nas fontes para abastecimento. Estes consórcios, cuja estrutura foi recentemente regulamentada por lei federal, exercendo funções relativas ao planejamento e regulação da gestão dos serviços, e atuando de forma integrada aos Comitês de Bacia, que hoje constituem instâncias importantes de articulação e mediação de conflitos entre atores públicos e sociedade civil, podem ser uma alternativa viável para a construção desta intersetorialidade. Contudo, por se

tratar de uma articulação voluntária, a formação de consórcios depende da ruptura de uma visão fragmentada que hoje caracteriza a gestão das cidades, marcada por disputas político-partidárias e por uma situação de competição entre municípios e a adoção de uma nova visão, baseada na cooperação. Neste sentido as experiências do Consórcio do ABC e do Comitê de bacia do Alto Tietê, na Região Metropolitana de São Paulo, merecem ser acompanhadas, pois oferecem pistas importantes a serem seguidas.

Por fim, é importante destacar a pertinência do objeto deste trabalho — a sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos e dos serviços urbanos de saneamento ambiental em áreas metropolitanas — no contexto nacional da atualidade. A coordenação da Campanha dos Planos Diretores do Ministério das Cidades já definiu que os planos de saneamento constituem a prioridade para os municípios que já prepararam seus planos diretores. É o momento, portanto, de se recolocar o tema da gestão sustentável da água em áreas urbanas na sua dimensão ‘serviço’ e na sua dimensão ‘recurso natural’; de discutir novos formatos de gestão de serviços e novas escalas territoriais de gestão; de revisar as interfaces entre políticas de saneamento, políticas voltadas para gestão de recursos hídricos no âmbito de bacias metropolitanas, e as interfaces entre políticas de saneamento e políticas locais e regionais de uso e regulação do solo. Além disso, áreas metropolitanas como Rio de Janeiro e São Paulo são prioritárias para investimentos em saneamento dentro do PAC (Plano de Aceleração de Crescimento). A eficácia social técnica e ambiental dos investimentos a serem realizados depende da incorporação da questão da sustentabilidade na formulação dos projetos, da capacitação de gestores públicos e na posterior gestão das infra-estruturas implantadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABERS, R. N. ; FORMIGA-JOHNSON, R. M. ; FRANK, B. ; KECK, M. E. ; LEMOS, M.C. (2007). “Organismos de bacia hidrográfica e democratização da gestão das águas: análise preliminar do Survey Marca d'Água”. In: *XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e do 8º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa*, 2007, São Paulo. Anais do XVII SBRH / 8º SILUBSA.
2. ABRUCIO, F.L.; SOARES, M.M. (2001). *Redes Federativas no Brasil. Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer Sifung.
3. BARRAQUE, B.; FORMIGA-JOHNSON, R.M.; e BRITTO, A.L. (2007). “Sustainable water services and interaction with water resources in Europe and in Brazil”. *Hydrology and Earth System Sciences Discussions*, v. 4, p. 3441-3467.
4. BENATTI-ALVIM, A.T. (2003). “A contribuição do Comitê do Alto-Tietê à gestão da bacia metropolitana, 1994-2001”. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
5. BREAMAERKER, F. (2001). *Os Consórcios na Administração Municipal*. (Série estudos espaciais n.25). IBAM/ APMC / NAP / IBAMCO.
6. BRITTO, A. L. e SILVA, R. T.. Water management in the cities of Brasil/ Conflicts and new opportunities in regulation. In : *Urban Water Conflicts: an analysis on the origins and nature of water-related unrest and conflicts in the urban setting*. UNESCO Working series SC 2006/WS/19, IHP/UNESCO, 2006. pp.39-52.
7. BRITTO, A. L. “Gestão do saneamento em áreas urbanas no Brasil: as novas perspectivas apontadas pela lei de consórcios intermunicipais”. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007.
8. CUNHA, F.M. da (2004), “Desempenho institucional na gestão de recursos hídricos: o caso dos subcomitês de bacia hidrográfica Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí na Região Metropolitana de São Paulo”. Mestrado em Ciência Ambiental, PROCAM/Universidade de São Paulo.
9. FORMIGA-JOHNSON, R. M. (2001). “Consórcios Intermunicipais de Bacias Hidrográficas: Histórico e Interface com Comitês de Bacia”. In: *XIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2001, Aracaju. Gestão de Recursos Hídricos: o desafio da prática*. Porto Alegre : Editora ABRH.
10. FORMIGA-JOHNSON, R. M. ; KEMPER, K.E. (2005). *Institutional and Policy Analysis of River Basin Management in the Alto-Tietê River Basin, São Paulo, Brazil*. Washington (USA): The World Bank: Policy Research Working Paper 3650, 2005.
11. FUSP (Fundação Universidade de São Paulo) (2002a). *Plano de Bacia do Alto-Tietê, Relatório final, versão 2.0*. São Paulo: Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê, setembro.
12. FUSP (Fundação Universidade de São Paulo) (2002b). *Plano de Bacia do Alto-Tietê, Sumário executivo*. São Paulo: Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê, setembro.



13. GRISSOTO, L. E. G. e PHILIPPI Jr, A. (2004). “A questão dos Recursos Hídricos” In: ROMERO, M. de A, PHILIPPI Jr, A e BRUNA, G. C. (eds). *Panorama Ambiental da Metrópole de São Paulo*, São Paulo, USP Signus Editora.
14. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2000). *Brasil em síntese 1998-2000*, Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisa/ Departamento de Contas Nacionais.
15. IBGE (2005). *Perfil dos Municípios Brasileiros- Meio Ambiente: 2002*. Rio de Janeiro, IBGE.
16. JUNQUEIRA, A. T. M. (1990), "Consórcio Intermunicipal : um instrumento de ação", *Revista CEPAM*, Ano I n. 2 (Abr-Jun), pp. 29-35.
17. KECK, M.E. (2002). “Water, water everywhere, nor any drop to drink: land use and water policy in São Paulo, Brazil.” In: Evans, P. (ed.), *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press, pp. 161-94.
18. KECK, M.E. et P. JACOBI (2002). *Projeto Marca d'Água. Relatórios preliminares 2001. A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, São Paulo – 2001*. Abril.
19. NASCIMENTO, N.O e HELLER, L. (2005). “Ciência, Tecnologia e Inovação na Interface entre as Áreas de Recursos Hídricos e Saneamento”. *Engenharia Sanitária e Ambiental*. Vol 10, n.1, jan/mar 2005, pp 36-48.
20. PORTO, M. (2003). *Recursos Hídricos e Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo, um desafio do tamanho da cidade*. Brasília: The World Bank (Série Água Brasil, no 3). April.
21. SILVA, R. T. (2004). “Infra-estrutura Urbana, Necessidades Sociais e Regulação Pública. Avanços Institucionais e Metodológicos a partir da Gestão Integrada de Bacias”. In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org). *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Editor Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE.