

Gestão metropolitana e gerenciamento integrado dos recursos hídricos

Metropolitan management and integrated management of water resources

Paulo Roberto Ferreira Carneiro
Ana Lúcia de Paiva Britto

Resumo

O artigo trata da necessidade de integração do planejamento do uso do solo à gestão dos recursos hídricos, buscando estabelecer relações entre as formas de uso e ocupação do solo urbano e os problemas envolvendo as inundações urbanas. Que novos paradigmas de planejamento e gestão poderão emergir da articulação da política nacional de recursos hídricos com os novos instrumentos de ordenamento do uso do solo, de gestão consorciada de entes públicos e de saneamento básico, recentemente aprovadas? O artigo traz essas questões para o debate, propondo alternativas que conduzam à gestão integrada em bacias urbanas.

Palavras-chave: gestão metropolitana; gestão de recursos hídricos; planejamento do uso do solo; bacias urbanas; controle de inundações.

Abstract

The article deals with the need to integrate land use planning into water resource management, seeking to establish relations between the forms of use and occupation of urban land and problems involving urban floods. What new planning and management paradigms may emerge from the articulation of the national water resources policy with the new tools of land use planning, consortium management of public entities and basic sanitation, which have been recently approved? The article brings these issues to the debate by proposing alternatives that lead to integrated management in urban basins.

Keywords: metropolitan management; water resources management; land use planning; urban water basins; flood control.

Introdução

Uma das questões centrais no campo do planejamento urbano hoje é a necessidade de um ordenamento jurídico-institucional que dê expressão adequada ao ordenamento urbano territorial e socioeconômico que caracteriza as regiões metropolitanas. Nessa realidade urbana, um conjunto de questões se colocam em escala supramunicipal, exigindo uma abordagem integrada: habitação e segregação socioespacial, transportes urbanos, saneamento e outros aspectos ambientais e gestão integrada de recursos hídricos.

As primeiras nove Regiões Metropolitanas (RMs) do país foram criadas em 1973, através da Lei Complementar Federal n. 14 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro,¹ Salvador e São Paulo). A definição dessas áreas foi baseada no tamanho da população da aglomeração, na extensão da área urbanizada, na integração econômica e social do território e na complexidade das funções desempenhadas. Essas RMs são resultado do projeto político do regime militar, que, a partir de suas estratégias de desenvolvimento econômico, investiu em um modelo padronizado de políticas regulatórias e de financiamento centralizado em nível federal. A participação dos municípios nas instâncias de gestão metropolitana era compulsória. O poder no âmbito das regiões metropolitanas era exercido essencialmente pela União, através de órgãos federais que atuavam no âmbito urbano, como o BNH, que estabeleciam diretrizes de planejamento e definiam linhas de investimento de recursos públicos nas regiões metropolitanas. As estruturas de gestão criadas eram controladas

pelos executivos estaduais, por sua vez indicados pelo governo federal. Os executivos estaduais presidiam os Conselhos Deliberativos das RMs e indicavam a maioria dos seus membros. A participação dos municípios se dava no âmbito do Conselho Consultivo, que não possuía poder decisório.

Ao analisar a questão da gestão metropolitana, Azevedo e Guia (2004) situam três fases distintas: uma primeira fase compreendida entre o momento de criação das Regiões Metropolitanas e a Constituição de 1988, caracterizada, segundo os autores, pela centralização da regulação e financiamento da política da União, onde, apesar do componente autoritário do modelo, havia uma estrutura institucional e uma disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos. Já Rolnik e Sometkh (2004) discutem a efetiva capacidade de planejamento das instâncias metropolitanas, afirmando que os projetos desenvolvidos eram definidos pelas companhias estaduais responsáveis pelos setores/serviços (notadamente no setor de saneamento), sendo fraco o papel dos órgãos de planejamento metropolitano, como a Fundrem, no Rio de Janeiro e a Emplasa, em São Paulo. Além disso, afirmam as autoras, a crise fiscal que marcou a década de 80, com a consequente carência de recursos e diminuição de investimentos públicos federais enfraqueceu o papel das entidades metropolitanas.

A segunda fase é identificada por Azevedo e Guia (2004) como marcada pelo "neolocalismo" e se inicia com a Constituição de 1988. Nesta fase, as reivindicações pela autonomia municipal, cerceadas durante o período autoritário, vão ganhar espaço no contexto da redemocratização e encontrar sua expressão

na Constituição de 1988. Se a visão neolocalista traz uma perspectiva de democratização de políticas públicas, ela apresenta uma outra face, que é caracterizada por uma resistência explícita à questão metropolitana, que passa a ser identificada com as políticas de cunho autoritário e com o esvaziamento do poder municipal produzido pelo regime militar. Na Constituição de 1988, essa visão municipalista ganhou espaço, o que implicou um significativo aumento da receita fiscal dos municípios e também uma ampliação das competências municipais.

Por outro lado, na Constituição, a questão metropolitana perdeu espaço, tendo um tratamento genérico. A criação de regiões metropolitanas passa a ser responsabilidade dos estados (artigo 25, que atribui aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelo agrupamento de municípios limítrofes). Porém, segundo análise de Azevedo e Guia, as constituições estaduais também trataram o tema de forma genérica (2000).

O processo de descentralização que marca as políticas públicas a partir da década de 1990 traz uma tendência à ampliação do papel das esferas públicas locais em relação à gestão do meio ambiente, não obstante esse papel se restrinja às funções que não implicam atos de autoridade (monitoramento, recolhimento de dados) ou às funções que, embora impliquem atos de autoridade (funções substantivas), estão circunscritas aos níveis inferiores de relevância e autonomia administrativa (Jouravlev, 2003).

A despeito de a esfera administrativa do município ser a mais próxima das realidades sociais, sua escala de atuação político-

administrativa não permite uma visão sistêmica do território no qual está inserida. Por sua vez, a ausência de uma definição clara da natureza e das funções dos governos locais, em geral, ligadas às tarefas tradicionais de administração e fiscalização territorial e prestação de alguns serviços locais e o fato de a maioria dos municípios terem reduzida autonomia orçamentária, tendo em vista que dependem fortemente de transferências financeiras dos outros níveis de governo, dificulta ou até mesmo inviabiliza uma participação mais efetiva na gestão das águas.

No caso específico da gestão de recursos hídricos, a participação municipal em organismos de bacia tem sido a principal, se não a única, forma de interação com outros atores públicos e privados relacionados com a água.

Muitos fatores dificultam a atuação do município na gestão da água, sendo o principal a impossibilidade legal, por determinação constitucional, de os municípios gerenciarem diretamente os recursos hídricos contidos em seus territórios, a não ser por repasses de algumas atribuições através de convênios de cooperação com estados ou a união.

Outro aspecto é que a natureza essencialmente setorial dos interesses dos governos locais faz com que atuem mais como usuários dos recursos hídricos do que como gestores imparciais desses recursos (ibid.). A debilidade e falta de hierarquia institucional dos governos locais ante os atores com interesse no recurso traria maior vulnerabilidade e possibilidade de captura e politização na gestão das águas (ibid.).

Esses aspectos se agravam em áreas metropolitanas onde as administrações municipais possuem, muitas vezes, interesses e prioridades

antagônicas, criando ambientes de dissenso com pouco espaço para a cooperação.

Não obstante existam restrições à participação dos municípios como gestores diretos dos recursos hídricos, não há dúvida em relação à importância dos governos locais no planejamento e ordenamento do território e as consequências dessa gestão na conservação dos recursos hídricos. É atribuição do município a elaboração, aprovação e fiscalização de instrumentos relacionados com o ordenamento territorial, tais como os planos diretores, o zoneamento, o parcelamento do solo e o desenvolvimento de programas habitacionais, a delimitação de zonas industriais, urbanas e de preservação ambiental, os planos e sistemas de transporte urbanos. Também é atribuição municipal, segundo a Lei 11.445, de 2007, a formulação dos planos municipais de saneamento básico, que incluem abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição final de resíduos sólidos e drenagem pluvial. Todas essas funções municipais têm impacto considerável nos recursos hídricos, principalmente em bacias hidrográficas predominantemente urbanas.

Um elemento importante na defesa da competência específica do município diz respeito ao fato de ser de sua alçada o planejamento e controle do uso e ocupação do solo, atribuição essa recentemente reforçada com a aprovação do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, a possibilidade de construção de uma gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos deve necessariamente passar por uma articulação clara entre as diretrizes, objetivos e metas dos planos de recursos hídricos, dos planos reguladores do uso do solo e dos planos municipais de saneamento básico.

Segundo Peixoto (2006), a história do processo de produção do espaço urbano e do seu impacto sobre os recursos naturais e a qualidade dos assentamentos humanos evidencia as dificuldades de articulação entre a temática ambiental e urbana. Ao mesmo tempo, porém, observa-se a convergência dessas temáticas no sentido da sustentabilidade, expressa na necessidade do planejamento e da gestão urbana que podem evitar ou minimizar os impactos negativos da urbanização.

No entanto, o que se observa no país é a desarticulação entre os instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos e os de planejamento do uso do solo, e entre esses e o planejamento do saneamento, na maior parte das vezes delegado à Companhias Estaduais de Saneamento. Segundo Tucci (2004), a maior dificuldade para a implementação do planejamento integrado decorre da limitada capacidade institucional dos municípios para enfrentar problemas complexos e interdisciplinares e a forma setorial como a gestão municipal é organizada. Por outro lado, é importante reconhecer a 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 à informação e com uma legislação relativamente moderna, em outras cidades, destacando-se os 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 (IBGE, 2002).

Essa desigualdade intermunicipal apresenta-se como um dos grandes obstáculos para a maior efetividade das estruturas de gestão dos recursos hídricos e para a cooperação entre as instâncias governamentais em escala metropolitana, temas que abordamos neste trabalho.

A gestão integrada dos recursos hídricos: interfaces com as políticas setoriais e a gestão do território

Com a aprovação, no ano de 1997, da Lei 9.433, o país passou a contar com um dos mais completos marcos regulatórios voltados para o gerenciamento de recursos hídricos no cenário internacional. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem por finalidade coordenar a gestão dos recursos hídricos do país buscando integrá-la aos outros setores da economia; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados à água; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; cobrar pelo uso da água, dentre outros. A Lei estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e para as ações do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Os princípios adotados pela lei das águas (Lei 9.433) estão adequados às declarações

das principais conferências internacionais que trataram da água. Essas conferências contribuíram substantivamente para a inclusão do conceito de desenvolvimento e uso da água em bases sustentáveis na agenda das nações.

No entanto, como enfatizam vários autores (Dourojeanni e Jouravelev, 2001; Cepal, 1999; Silva, 2002), a gestão integrada dos recursos hídricos requer a mudança de paradigmas no planejamento, tanto na esfera pública como na privada.

Segundo Silva e Porto (2003), o sistema institucional de planejamento e gestão dos recursos hídricos enfrenta quatro ordens de desafios de integração, a saber:

- integração entre sistemas/atividades diretamente relacionados ao uso da água na área da bacia hidrográfica, em particular o abastecimento público, a depuração de águas servidas, o controle de inundações, a irrigação, o uso industrial, o uso energético ou ainda sistemas com impacto direto sobre os mananciais, como o de resíduos sólidos, tendo em vista a otimização de aproveitamentos múltiplos sob a perspectiva de uma gestão conjunta de qualidade e quantidade;
- integração territorial/jurisdicional com instâncias de planejamento e gestão urbana – os municípios e o sistema de planejamento metropolitano – tendo em vista a aplicação de medidas preventivas em relação ao processo de urbanização, evitando os agravamentos de solicitação sobre quantidades e qualidade dos recursos existentes, inclusive ocorrências de inundações;
- articulação reguladora com sistemas setoriais não diretamente usuários dos recursos hídricos – como habitação e transporte urbano –

tendo em vista a criação de alternativas reais ao processo de ocupação das áreas de proteção a mananciais e das várzeas, assim como a viabilização de padrões de desenvolvimento urbano que em seu conjunto não impliquem agravamento nas condições de impermeabilização do solo urbano e de poluição sobre todo o sistema hídrico da bacia, à parte as áreas de proteção aos mananciais de superfície;

- articulação com as bacias vizinhas, tendo em vista a celebração de acordos estáveis sobre as condições atuais e futuras de importação de vazões e de exportação de águas utilizadas na bacia.

A integração e a articulação acima propostas passam pela construção de uma abordagem de gestão integrada da água que envolve, portanto, articular e integrar diferentes políticas setoriais: abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos; proteção de mananciais; drenagem urbana e controle de inundações; e ainda coleta e disposição final de resíduos sólidos. Em áreas metropolitanas, esses componentes devem ser tratados de forma integrada e articulada a um plano de desenvolvimento urbano metropolitano. Uma abordagem integradora para os processos de gestão da água e de desenvolvimento urbano tem sido chamada "gestão total das águas urbanas" (TUWM – Total Urban Water Management). Para o caso da Região Metropolitana de São Paulo, essa abordagem tem sido explorada na Universidade de São Paulo (Braga et al. 2006). Esta abordagem é também destacada nos trabalhos de Tucci (2004), onde se enfatiza a necessidade de um planejamento indissociável e integrado entre o gerenciamento de recursos hídricos e os planos de desenvolvimento urbano.

O setor de energia elétrica, um importante usuário da água, é um exemplo emblemático no país de estrutura organizacional, regulatória e de planejamento de longo prazo que, historicamente, pautou suas decisões de investimentos sob a ótica setorial. À parte os indiscutíveis benefícios trazidos pelo sistema de geração de hidroeletricidade instalado no país, a forma autoritária como se deu sua implantação até a década de 1980 ocasionou conflitos que persistem até os dias de hoje.²

Entretanto, já é possível perceber um maior equilíbrio na correlação de forças entre os setores usuários de água. No ano de 2003, após um longo período de seca que culminou em uma séria crise de escassez hídrica na bacia do rio Paraíba do Sul, articulou-se um processo de tomada de decisão envolvendo grande número de instituições públicas e privadas.

A transposição das águas da bacia do rio Paraíba do Sul para a bacia do Guandu é de grande magnitude (até 180 m³/s) e tem elevada importância estratégica: ela permite gerar energia elétrica, atender à demanda atual e futura em abastecimento de água da maior parte dos municípios da RMRJ e implantar diversas atividades econômicas na bacia do Guandu. O rio Guandu constitui o principal manancial de abastecimento para grande parte dos municípios da RMRJ, fornecendo água para cerca de 85% da população ali residente. Isso é possível graças a um complexo sistema hidráulico de reservatórios na bacia do Paraíba do Sul que foi sendo construído ao longo de décadas (Sondotécnica, 2006).

O esvaziamento contínuo dos reservatórios da bacia por diversos anos seguidos provocou grande redução dos espelhos d'água, afetando municípios paulistas do entorno dos

reservatórios, ameaçando o abastecimento de água de milhares de pessoas.

Por iniciativa da Secretaria Executiva do Ceivap e de suas Câmaras Técnicas, foi desencadeada, em meados de 2001, uma série de reuniões de trabalho com a ANA e o ONS, além dos órgãos estaduais de recursos hídricos, empresas do setor elétrico, usuários e demais interessados, para discutir o problema e definir as ações a serem tomadas (Formiga-Johnsson et al., 2005). A situação dos níveis dos reservatórios continuou a agravar-se, comprometendo a qualidade da água em diversos trechos do rio, dando início à primeira experiência de gestão participativa na bacia, levando-se em conta os usos múltiplos e as necessidades da bacia do Guandu (ibid.).

No segundo semestre de 2003, foi necessário restringir ainda mais as vazões efluentes dos reservatórios e na transposição para a bacia do Guandu. No processo de negociação foram tomadas diversas medidas para evitar o desabastecimento público e de usuários de recursos hídricos (ibid.). A decisão sobre a melhor forma de superar a situação crítica, gerando energia sem comprometer outros usos, principalmente o abastecimento público, foi tomada no âmbito de um colegiado envolvendo ANA, ONS, Aneel, Ceivap, CBH-PS/SP, Comitê Guandu/RJ, DAEE/SP, Serla/RJ, Cedae, Cetesb, Cesp, Furnas, Light, Lab. Hidrologia da COPPE/UFRJ, SAPE Igaratá – SP e Usuários.

Atuando-se de modo preventivo e integrado, reduzindo-se ao máximo as vazões de saída dos reservatórios, e acompanhando as condições de captação dos usuários, foi possível garantir os estoques mínimos, evitando-se o desabastecimento e prejuízos socioeconômicos. Essa experiência de gestão participativa pode

ser considerada bem-sucedida, e terminou motivando a criação do Grupo de Trabalho permanente para acompanhamento da operação hidráulica da bacia do rio Paraíba do Sul, para atuação conjunta com o Comitê do Guandu (Sondotécnica, 2006).

Entretanto, são poucas as experiências de gestão realmente integradas no país, mormente se considerarmos o tripé gerenciamento de recursos hídricos – gestão ambiental – planejamento do uso do solo. A mais significativa experiência de planejamento envolvendo as práticas de gestão urbana e de gestão das águas vem sendo desenvolvida na bacia do Alto Tietê, na Região Metropolitana de São Paulo.

Segundo Formiga-Johnsson (2004), a contribuição do Comitê do Alto Tietê e seus subcomitês consiste na integração do gerenciamento dos recursos hídricos com a política ambiental para a definição e implementação de uma ampla política de proteção e recuperação de mananciais. Para a autora, essa nova abordagem representa um grande distanciamento da tradicional abordagem de qualidade e quantidade, que separa o gerenciamento da água dos aspectos ambientais, especialmente a poluição da água e o uso do solo. Outra inovação consiste na redefinição da regulação do território e a implementação de uma nova política de proteção dos mananciais com a criação de sub-regiões de gerenciamento.

Para Formiga-Johnsson (ibid.), apesar do desigual estágio de desenvolvimento dos projetos entre diferentes subcomitês que compõem o Comitê do Alto Tietê, observa-se nas experiências em andamento que existem duas principais trajetórias de interação institucional: uma intersetorial no nível estadual, que envolve principalmente os setores de recursos hídricos

e ambiental e outra, entre o estado e os municípios. Para a autora, um programa destaca-se dentre os demais: o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) da sub-bacia do Guarapiranga. Este plano se tornou um modelo para outros subcomitês, que incorporaram o planejamento participativo em consonância com a realidade local das sub-bacias. Adicionalmente, o PDPA criou índices urbanos com vista à preservação da qualidade da água e o manejo do uso da terra.

Não obstante os avanços recentes em gestão integrada e participativa, projetos setoriais de impacto nos recursos hídricos continuam sendo implantados sem negociação prévia com os órgãos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos, muito menos junto aos comitês de bacias hidrográficas. Se, por um lado, as instituições em seus usos setoriais apostam-se da água, em quantidade e qualidade, para alcançarem seus propósitos específicos, por outro lado, não há nenhuma consideração pela manutenção das capacidades de fornecimento de água, de depuração dos corpos hídricos, nem pela sua administração (...). Não são consideradas no bojo dos empreendimentos as medidas de reflorestamento, de prevenção à degradação, de manutenção e revitalização dos mananciais e aquelas que permitiriam a permanência das características quantitativas e qualitativas dos corpos d'água. As atividades de aproveitamento superam as preocupações sobre a escassez e sobre a degradação, ou seja, a visão vertical, setorial, é predominante e afeta o uso integrado (Christofidis, 2001).

Nas áreas metropolitanas, a superação dessa visão fragmentada e a necessidade de pensar de maneira articulada os diferentes sistemas setoriais de gestão (recursos hídricos,

uso e ocupação do solo e saneamento) se coloca de forma mais evidente a partir do processo de intenso crescimento urbano e do agravamento de problemas relacionados à ameaça de escassez ou diminuição da disponibilidade de água.

Os novos arranjos institucionais e a gestão do território em bacias hidrográficas metropolitanas

Tucci (2004) relaciona alguns fatores que dificultam a aplicação dos conceitos de gestão integrada das águas nas áreas urbanas. São eles:

- Desconhecimento generalizado sobre o assunto: da população e dos profissionais de diferentes áreas que não possuem informações adequadas sobre os problemas e suas causas. As decisões resultam em custos altos, em que algumas empresas se apóiam para aumentar seus lucros. Por exemplo, o uso de canalização para drenagem é uma prática generalizada no Brasil, mesmo representando custos muito altos e geralmente tendem a aumentar o problema que pretendiam resolver. Com o canal, a inundação é transferida para jusante afetando outra parte da população. As empresas de engenharia lucram de forma significativa, pois estas obras podem chegar a uma ordem de magnitude 10 vezes superior ao do controle local;
- Concepção inadequada dos profissionais de engenharia para o planejamento e controle dos sistemas: uma parcela importante dos técnicos que atuam no meio urbano está desatualizada quanto à visão ambiental e geralmente

buscam soluções estruturais, que alteram o ambiente, com excesso de áreas impermeáveis e, conseqüentemente, aumento de temperatura, inundações, poluição, entre outros;

- Visão setorializada do planejamento urbano: o planejamento e o desenvolvimento das áreas urbanas são realizados sem incorporar os aspectos relacionados aos diferentes componentes da infraestrutura de água. Uma parte importante dos profissionais que atuam nesta área possui uma visão setorial limitada, identificando o saneamento como o abastecimento de água e esgotamento sanitário, quando o problema é mais complexo e amplo, onde não se pode desprezar os componentes de inundações e drenagem urbana, resíduos sólidos e saúde;

- Falta de capacidade gerencial: os municípios não possuem estrutura para o planejamento e gerenciamento adequado dos diferentes aspectos da água no meio urbano.

A situação é ainda mais crítica nas regiões metropolitanas que apresentam alto grau de conurbação, e onde os arranjos de gestão metropolitana existentes têm-se mostrado pouco efetivos na promoção de uma integração entre diferentes políticas setoriais. Essa questão da integração entre diferentes políticas setoriais aparece de forma recorrente entre os diferentes autores que tratam da governança metropolitana, aqui definida como uma forma de gestão do território e de ação pública fundada sobre uma concertação entre atores. Não é sem motivo que novos arranjos institucionais para a gestão das metrópoles têm despertado o interesse de técnicos e pesquisadores que identificam a necessidade da retomada do planejamento em bases regionais, sem desconsiderar,

logicamente, as questões que podem e devem ser tratadas no âmbito local.

Nas regiões metropolitanas, os desafios relativos ao abastecimento público de água, ao uso industrial, ao esgotamento sanitário e ao controle de inundações, quando combinados ao intenso processo de ocupação do território, desdobram-se em problemas específicos que requerem uma abordagem própria dentro do sistema de gestão de recursos hídricos.

Os subitens a seguir discutem os novos arranjos institucionais e as perspectivas que trazem para o preenchimento do vazio institucional deixado pela ausência de instâncias metropolitanas para o planejamento das cidades intensamente urbanizadas.

Comitês de Bacias Hidrográficas

A figura central no sistema de gerenciamento de recursos hídricos é o comitê de bacia hidrográfica. Os comitês são organismos políticos de tomada de decisão, com atribuições normativa, deliberativa e consultiva, quanto à utilização, proteção e recuperação das águas, envolvendo poder público, usuários e sociedade civil.

Os comitês funcionam como “parlamentos das águas”, atuando como instância decisória de grupos organizados no âmbito da bacia. A composição dos comitês, conforme previsto na Lei 9.433, é formada pela união, estados e pelo distrito federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; pelos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; pelos usuários das águas de sua área de atuação e; pelas entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O

número de representantes de cada setor, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da união, estados, distrito federal e municípios à metade do total de membros.

Dessa forma, os Comitês de bacias hidrográficas assumem um papel primordial na implementação da política de recursos hídricos no Brasil, pois se constituem no *locus* descentralizado para a discussão e tomada de decisão sobre questões de utilização das águas nas respectivas bacias, funcionando como instância mediadora dos interesses em jogo.

Portanto, os comitês são entidades públicas, constituídas com ampla representação de setores organizados da sociedade civil, governos e usuários da água, possuindo competência legal para a coordenação das políticas de recursos hídricos no âmbito das bacias hidrográficas.

Não obstante, é fato que os comitês implantados no país têm encontrado enormes dificuldades para cumprir suas decisões e executar seus planos de investimentos. Dois principais aspectos podem ser apontados como limitadores da ação dos comitês: em primeiro lugar, os recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, única fonte própria de financiamento, não são suficientes para a realização dos investimentos necessários à recuperação das bacias hidrográficas. Destarte, os comitês continuam dependentes das fontes tradicionais de investimentos, que possuem mecanismos próprios de elegibilidade e priorização; além disso, os comitês não conquistaram a legitimidade política e institucional necessária para a coordenação das políticas públicas relacionadas à bacia

hidrográfica, nem, tampouco, para influenciar o direcionamento dos investimentos em ações de seu interesse. Esse último aspecto decorre do fato da bacia hidrográfica não constituir um espaço de referência política para as instituições brasileiras.

Sem desconsiderar a importância dos comitês na descentralização das políticas públicas e participação da sociedade, os aspectos apontados acima restringem as possibilidades de os comitês funcionarem como instâncias integradoras de políticas públicas de impacto regional.

Atualmente, existem aproximadamente 139 comitês de bacias hidrográficas implantados no Brasil (informação disponível em www.ana.gov.br), situados, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste. Destes, seis são comitês de rios de domínio Federal.

Por razões que decorrem tanto de uma cultura arraigada de planejamento setorial – em grande medida consolidada entre as décadas de 1960/70 – como pela existência de estruturas reguladoras e administrativas que atuam setorialmente, é pouco provável que o sistema de recursos hídricos venha a assumir a coordenação e integração das políticas setoriais nas três esferas de governo.

Essa dificuldade se agrava pelo fato de o setor de recursos hídricos não possuir um nível hierárquico na organização institucional do país que lhe confira a legitimidade necessária para o cumprimento desse papel. Essa missão torna-se ainda mais difícil em regiões metropolitanas devido à complexidade dos problemas e a multiplicidade de agentes com atuações complementares e, por vezes, sobrepostas em um mesmo território.

Os consórcios públicos

A possibilidade de constituir consórcios no Brasil data do final do século XIX, no entanto, houve, ao longo do tempo, inúmeras configurações na forma e na autonomia dessas instâncias de cooperação intermunicipal. O Quadro 1 resume as formas de consórcios previstas no Brasil ao longo de mais de um século.

Como visto, entre 1964 e 1988 surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica, reflexo do período de centralismo autoritário dos governos militares. A partir da década de 1990, com base na Constituição de 1988, constituem-se no Brasil inúmeros consórcios públicos, principalmente na área de saúde. Também são constituídos consórcios em torno de temas específicos, sendo os mais comuns os de desenvolvimento regional e os de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento.

Em sua maioria, os consórcios estabelecidos no país envolvem comunidades pequenas e médias. Apenas 5% dos consórcios incluem

municípios com mais de 500 mil habitantes (Spink, 2000, p. 68 apud Gouvêa, 2005). Para Gouvêa (ibid., p. 139),

[...] o principal impedimento para a ocorrência de cooperação intermunicipal continua sendo o aspecto autárquico do municipalismo brasileiro, no contexto de um federalismo “compartimentado”, que separa rigidamente os entes federados. Assim, o arcabouço federativo brasileiro não facilita a cooperação entre municípios, tendo em vista que inexistem,³ no direito público, mecanismos que proporcionem segurança política para que as administrações municipais estabeleçam processos de gestão integrada de política de interesse plurimunicipal.

Dentre as experiências de cooperação intermunicipal no país, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista é, seguramente, a mais profícua e duradora. Fatores como a existência de um tipo específico de capital social, que envolve um alto grau de associativismo e uma maior propensão à discussão de temas políticos (Daniel, 2001 apud Gouvêa, 2005, p. 140)

Quadro 1 – Formas de consórcios previstas no Brasil, no período de 1891 a 2007

Período	Forma de organização
De 1891 a 1937	Os consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associação de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público
1961	É criado o BRDE, a primeira autarquia interfederativa brasileira
1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica
A partir de 1998	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área de saúde, haviam 1.969 municípios consorciados. A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, introduzindo os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos
2005	Lei de Consórcios Públicos
2007	O Decreto 6.017, de 17-1-2007, regulamenta a lei de Consórcios Públicos

Fonte: Adaptado de Ribeiro, 2007.

como razões de natureza histórica na formação do Grande ABC, que teve seu desdobramento a partir de um grande "município-mãe" (Abrucio e Soares, 2001 apud Gouvêa, 2005) explicam o sucesso deste consórcio, constituindo-se mais em exceção do que em regra geral.

Outros consórcios têm obtido bons resultados nas suas áreas de interesse, como é o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari e Consórcio Intermunicipal Lagos São João; no entanto, carecem de autonomia administrativa e financeira e de segurança jurídica para o desempenho mais eficaz de suas funções.

De acordo com informações veiculadas em página eletrônica do governo federal (www.planalto.gov.br/sri/consorcios/consorcios.htm, consultada em 14/1/2008), a discussão sobre a lei dos consórcios públicos teve início em agosto de 2003 com o objetivo de regulamentar o artigo 241 da Constituição e dar mais segurança jurídica e administrativa às parcerias entre os entes consorciados. Em março de 2005, o Congresso aprovou a nova lei, que passou a vigorar em 6 de abril de 2005.

Os consórcios públicos, segundo a Lei no 11.107/05, são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área. Os consórcios podem discutir formas de promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, água e esgoto da região ou construir novos hospitais ou escolas. Eles têm origem nas associações dos municípios, que já eram previstas na Constituição de 1937. Um dos objetivos dos consórcios públicos é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, no qual a solução de problemas comuns requer políticas e ações conjuntas.

O consórcio também permite que pequenos municípios ajam em parceria e, com o ganho de escala, melhorem suas capacidades técnica, gerencial e financeira. Também é possível fazer alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, melhorando a prestação de serviços públicos. Os consórcios podem ser firmados entre todas as esferas de governo, a única exceção é a união, que somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Cabe avaliar se a constituição de consórcios públicos trará avanços no tratamento das questões de interesse comum, sobretudo para as regiões metropolitanas. Por essa ótica, não restam dúvidas sobre os avanços concretos que a lei traz em relação ao formato atual dos consórcios, que são, em grande medida, constituídos como associações civis de direito privado, sem mandato legal para assumir competências de ordem pública.

Segundo Dallari (2005), os consórcios públicos têm sido celebrados no Brasil, ou só entre municípios ou só entre estados, e não têm sido dotados de personalidade jurídica. Para esse autor, entretanto, é perfeitamente possível, não havendo quanto a isso qualquer obstáculo de natureza constitucional, a ampliação das possibilidades de novos arranjos entre entes públicos, para a instituição de consórcios públicos, podendo-se, inclusive, atribuir-lhes personalidade jurídica. A proibição contida na Lei das Sociedades Anônimas não atinge os consórcios públicos, uma vez que aquela lei, por sua própria natureza, trata apenas dos consórcios privados.

Dallari (ibid.), citando o estudo *Parcerias na Administração Pública*, de autoria de Maria Sylvia Di Pietro, chama a atenção para o fato de já existirem consórcios públicos que são, amiúde, usados como instrumentos do poder público para facilitar a gestão de serviços públicos e, paralelamente, os consórcios de direito privado, como modalidade de concentração de empresas, o que no Brasil está previsto na Lei das Sociedades Anônimas, que é a Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976, segundo a qual os consórcios privados não podem ter personalidade jurídica. Dessa forma, o autor afirma ser da praxe brasileira o uso do consórcio público, o que vem ocorrendo com muita timidez e muitas incertezas, pela inexistência, até então, de uma lei que regulamentasse sua utilização. Com a nova Lei dos Consórcios Públicos, essa insegurança jurídica deixou de existir.

Esse conjunto de atribuições, fora outras facilidades operacionais concedidas por Lei, asseguram autonomia de ação – resguardados os limites previstos em lei e pelos contratos de gestão com os entes públicos consorciados –, agilidade operacional e recursos, provenientes de diferentes fontes. Em relação ao último ponto, a Lei prevê, no inciso 5º do Art 8º que

[...] poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária, ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Essa salvaguarda deverá resolver os problemas de inadimplência frequentes nas modalidades de consórcios não cobertas por esta Lei.

Cabe lembrar que os consórcios administrativos (sem personalidade jurídica),

constituídos antes da Lei de Consórcios Públicos, poderão manter seu regime jurídico atual, entretanto, como prevê o decreto que regulamentou a Lei de Consórcios Públicos (Decreto 6.017/07, art. 41), esses consórcios administrativos poderão ser convertidos em consórcios públicos, caso contrário, a partir do exercício de 2008 não poderão mais celebrar convênios com a União (art. 39 do mesmo Decreto).

Com efeito, a nova Lei traz para a cena pública um auspicioso instrumento para a gestão de problemas comuns em áreas urbanas. Se os consórcios públicos não se constituem como instância genuinamente metropolitana, como prevê a Constituição Federal, sem demérito, oferecem aos entes públicos uma alternativa viável de cooperação para a gestão dos sérios problemas que afligem as cidades, saindo do imobilismo que perdura por duas décadas.

Mostram-se promissores os benefícios que os consórcios públicos trarão para o planejamento, coordenação e implantação de serviços de interesse supramunicipal, mormente pela amplitude das competências que lhes são atribuídas. Dentre outras, destacam-se a possibilidade de efetuarem desapropriações de interesse público e social, e a possibilidade de cobrar e arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pela outorga de uso de bens públicos por eles administrados. Não menos importante para a legitimidade e operacionalidade dos consórcios são os poderes para conceder, permitir ou autorizar obras ou serviços de interesse público.

Sendo, porém, formas de articulação voluntárias, 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.

Perspectivas para a gestão integrada das águas em áreas metropolitanas: uma proposta para a região da Baixada Fluminense na RMRJ

As dificuldades para a integração de políticas setoriais são conhecidas e decorrem da própria lógica de atuação das instituições. A fragmentação institucional implica igual fragmentação na gestão da água, de tal forma que para cada tipo de uso ou propósito temos uma instituição diferente para sua administração: a dicotomia entre os aspectos quantidade/qualidade, tradicionalmente dissociados na cultura institucional brasileira, deriva dessa fragmentação. Soma-se a esse aspecto o fato de cada setor possuir seu próprio ritmo de concepção e implantação de projetos, como também possuir características operacionais específicas e em grande medida independentes uma das outras.

Até o momento, a retomada do debate sobre a gestão das metrópoles está circunscrito às instituições e atores diretamente vinculados ao planejamento urbano e regional. Em relação à gestão dos recursos hídricos, prevalecem as expectativas de que os comitês de bacia possam exercer o papel de integradores das políticas setoriais e de ordenamento do território, não obstante, passados 10 anos da institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos, não tenham adquirido o *status* de

entes públicos de Estado, conforme prevê a Lei 9.433/97, com a legitimidade necessária para articular e integrar as políticas que incidam sobre o território metropolitano.

O abandono da questão metropolitana pós-Constituição de 1988 ampliou a ausência de coordenação e integração das políticas com características plurimunicipais. As análises realizadas conduzem para a necessidade de criação de instâncias regionais de planejamento e gestão com legitimidade institucional e autonomia política e administrativa para planejar o ordenamento do uso do solo de forma sistêmica, considerando a bacia hidrográfica como unidade territorial para a conservação ambiental e prevenção de eventos hidrológicos críticos.

Com a Lei nº 11.107, que autoriza a constituição de Consórcios Públicos, o país passou a contar com um auspicioso instrumento para a gestão de problemas comuns em áreas urbanas. O conjunto de atribuições facultadas aos consórcios públicos, fora outras facilidades operacionais concedidas pela Lei, asseguram autonomia de ação, agilidade operacional e recursos provenientes de diferentes fontes.

Como observado por Gomes (2006),

[...] um dos pontos que davam ao consórcio ares de precariedade decorria da aplicação a eles da perspectiva vigente para os convênios, no sentido de que as partes não ficavam obrigadas a cumprir seus encargos até o fim, ao menos com o rigor que ocorre em uma relação contratual.

Sob a ótica da cooperação vigente até então seria difícil o estabelecimento de responsabilidades recíprocas, ou, pior ainda, de penalidades em caso de descumprimento. Dessa forma, tudo

dependia da boa vontade dos entes associados em cumprir suas atribuições e de manterem-se unidos na empreitada.

O Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a lei de Consórcios Públicos, ampliou enormemente as perspectivas para a retomada do planejamento das regiões metropolitanas do país.

Segundo Ribeiro (2007), com a gestão associada autorizada por consórcio público, fica aberta a possibilidade da instituição de agências reguladoras consorciais ou, ainda, a definição uniforme ou integrada de tarifas para determinados serviços públicos. A gestão associada, além do planejamento, regulação e fiscalização, também pode ser ajustada para a prestação de serviços públicos. Nesse caso, se o próprio consórcio prestar os serviços, é necessário que o protocolo de intenções preveja a outorga dessa competência à entidade consorcial. O contrato a ser assinado é o Contrato de Programa, previsto pela Lei de Consórcios Públicos (art. 13), que deve possuir cláusulas específicas, sob pena de não possuir validade jurídica (art. 33 do Decreto 6.017/07).

Dessa forma, os entes federativos estabelecem uma gestão associada de serviços públicos com um programa de trabalho que, mediante contrato, poderá ser executado por empresa, fundação ou autarquia da administração indireta de qualquer um dos entes cooperados. Com isso, a situação anterior, comum especialmente no saneamento básico, em que uma companhia estadual celebrava sem licitação um contrato de concessão com o município hoje foi substituído por um novo modelo (ibid., 2007).

A regulação do setor de saneamento

Depois de um longo período sem um marco regulatório para os serviços de saneamento básico, foi aprovada, em 5 de janeiro de 2007, a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445). Com esta lei o país passa a contar com um marco regulatório para o setor de saneamento básico, atual, quanto aos seus fundamentos e princípios de organização na estrutura federativa do Estado brasileiro, e integrada à Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

A Lei estabelece diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico, alterando a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

A lei considera como saneamento básico os serviços de abastecimento público de água potável; os serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários; a coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, considerando o transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias e o tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

A lei prevê em seus princípios fundamentais, dentre outros aspectos, a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de saneamento e drenagem das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida

e do patrimônio público e privado, a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional e a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Quanto ao exercício da titularidade dos serviços, a lei regulamenta as formas de delegação da prestação dos serviços pelos titulares, sua regulação, fiscalização, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcio Público), conforme analisado em "Os consórcios públicos".

Neste aspecto, a lei veda a possibilidade de prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. A prestação de serviços por entidades desse tipo só são admitidos por contrato. Dessa forma, aumenta-se o controle sobre o prestador na forma de um contrato, permitindo, em situações de descumprimento, cobranças por vias judiciais.

Outros aspectos representam avanços sem precedentes da lei. O primeiro é a obrigatoriedade de elaboração pelos municípios dos planos municipais de saneamento que orientem a prestação dos serviços, sendo os planos pré-condição para que o município possa delegar essa prestação. O segundo é a possibilidade de inclusão nos contratos de delegação de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados.

Os entes da Federação também estão autorizados a instituírem fundos, isoladamente

ou reunidos em consórcios públicos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico. Esses fundos, somados aos recursos de fontes tradicionais, poderão resolver a crônica falta de financiamento para o setor, principalmente em relação à drenagem urbana, cuja dotação de recursos é mais incerta.

A lei consolida a possibilidade de constituição de Consórcio Público para a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, conforme previsto na Lei de Consórcio Público e indica a bacia hidrográfica como unidade para o planejamento da gestão dos serviços.

Criação de uma agência regional para a Baixada Fluminense

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro se caracteriza por uma forte fragmentação institucional e a inexistência de um projeto de gestão metropolitana. As instâncias e mecanismos mais efetivos de interação e de concertação entre municípios metropolitanos são poucos e apresentam baixa eficácia. É preciso destacar, porém, que existe uma Secretaria Especial de Desenvolvimento da Baixada Fluminense, que tem por objetivo implementar políticas integradas dessa sub-região da metrópole, que enfrenta graves problemas sociais e ambientais. A Baixada apresenta uma população que, em média, tem renda familiar de até dois salários mínimos, é, na sua maioria, negra, jovem e feminina; nos oito municípios que conformam a região, a

realidade dos serviços de saneamento ambiental é precária em todos os seus componentes; o assoreamento dos rios e canais e a ausência ou a precariedade da rede de drenagem, associados à ocupação ribeirinha para fins industriais e de moradia, ao desmatamento, à crescente impermeabilização do solo com o asfaltamento das vias, juntamente com a coleta e destino inadequado do lixo, colocam parte importante da Baixada Fluminense em situação de risco a enchentes que provocam mortes, perdas materiais, aumento de doenças.

Além da Secretaria da Baixada, existe também uma associação de prefeitos, a Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense, reunindo 13 municípios da metrópole: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Japeri, Paracambi, Magé, Guapimirim, Itaguaí e Seropédica (Observatório das Metrôpoles, 2005). A Associação foi responsável por um convênio envolvendo os municípios da Baixada Fluminense, a Companhia Estadual de Água e Esgoto – Cedae e o Ministério das Cidades, com o objetivo de traçar um diagnóstico da situação do saneamento ambiental na região. Assinado em 2003, o convênio não se desdobrou em nenhuma ação concreta até hoje.

Em 2005, no início dos novos mandatos, os prefeitos da Baixada Fluminense, empresários e ministros se reuniram no Porto de Sepetiba para anunciar a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico da Baixada Fluminense. O Conselho deveria atuar como articulador de investimentos e empregos para a região, tendo a participação dos prefeitos da Baixada Fluminense, dos maiores empresários da região, do presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan). Em novembro de 2008, a

Firjan articulou nova reunião com os prefeitos e vices eleitos das cidades de Nova Iguaçu, Nilópolis, Mesquita, Queimados, Seropédica, Japeri e Paracambi para rediscutir temas referentes à necessidade de articulação intermunicipal. De fato, a criação do Conselho foi uma iniciativa da Firjan, que não teve maior impacto na articulação dos municípios da região. Mesmo com o estímulo da Firjan, a associação não consegue articular interesses e não tem nenhuma clareza de qual é, efetivamente, seu papel.

O principal Comitê de Bacia Hidrográfica Metropolitana é o Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá, criado em 16 de setembro de 2005. Essa região hidrográfica abrange quase todos os municípios metropolitanos, incluindo total ou parcialmente as áreas de 17 municípios: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Mesquita, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, São Gonçalo, Niterói e Maricá

A aposta no Comitê da Bacia da Baía de Guanabara como agente promotor do uso integrado da água na região esbarra nas enormes dificuldades para a sua estruturação, por reunir municípios com diferentes interesses e estruturas político-administrativas fortemente diferenciadas. Além disso, a participação desses municípios no âmbito do Comitê é praticamente inexistente.

Diante da ausência de uma proposta mais sólida para a articulação dos municípios da Baixada Fluminense, e da urgência dos problemas existentes, propomos aqui a discussão da criação de uma Agência Regional sob a forma de Consórcio Público, formado pelos municípios

pertencentes à região (Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti) e pelo Estado, com a missão de formular e integrar políticas públicas regionais.

A agência teria como responsabilidade o planejamento integrado dessa parte importante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que concentra 3 milhões de habitantes, considerando questões envolvendo saneamento básico, conservação dos recursos hídricos, implantação de sistemas viários, políticas habitacionais, planejamento do uso do solo voltado para o controle de inundações urbanas, etc., devido ao alto grau de interdependência que esses sistemas mantêm entre si.

Uma agência regional, constituída como consórcio público, teria mais legitimidade legal e política para planejar de forma integrada as intervenções de forte impacto no território, interagindo com as demais instâncias de gestão setorial, inclusive os comitês de bacia hidrográfica e suas representações sociais e econômicas.

O Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a lei de Consórcios Públicos, detalha a forma com os entes públicos poderão constituir consórcios. O primeiro aspecto a ser destacado é que o consórcio público será constituído como pessoa jurídica formada exclusivamente por ente da Federação, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

O objetivo do consórcio público será determinado pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, as seguintes possibilidades:

- a) Gestão associada de serviços públicos;
- b) Prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- c) Compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- d) Produção de informações ou de estudos técnicos;
- e) Promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- f) Exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- g) Fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- h) Ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional.

Entre os objetivos listados acima se destacam as linhas *b*, *e*, *f* e *h* por serem de interesse direto para a proposta aqui formulada. A previsão para o exercício de funções multissetoriais abre caminho para a constituição de uma agência técnica com competências legais para a integração de políticas públicas envolvendo meio ambiente, recursos hídricos, saneamento e ordenamento do uso do solo com abrangência regional.

A possibilidade de *accountability* foi assegurada na regulamentação da lei ao prevê a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público. No cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

- firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;
- ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciada, dispensada a licitação; e
- caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Os consórcios públicos poderão ainda emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado.

A constituição da Agência Regional poderia ser articulada em torno dos dois grandes projetos de infraestrutura em implantação na Região Metropolitana, o Arco Metropolitano e as obras de drenagem e urbanização, ambos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Arco Metropolitano, pela importância estratégica para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é um forte atrativo para a cooperação entre estado e municípios da sua área de influência. A constituição da Agência Regional teria o propósito de planejar a inserção do arco viário no espaço metropolitano, buscando equacionar os gargalos de infraestrutura, dentre outros o saneamento básico e a drenagem urbana, coordenando o ordenamento do território e o controle da expansão urbana considerando a bacia hidrográfica como unidade espacial de planejamento.

Conclusão

Promover a integração das políticas públicas que interagem com os recursos hídricos, saneamento e o ordenamento do uso do solo urbano é, provavelmente, a tarefa mais urgente e complexa da agenda dos gestores públicos realmente comprometidos com o futuro sustentado das metrópoles.

No momento, não está claro se há determinação política para a construção de arranjos institucionais que retomem a gestão em bases metropolitanas, em substituição ao modelo que predominou nos últimos vinte anos, fundado mais na atomização das políticas, levando à ruptura do planejamento em bases regionais, do que na desejável desconcentração de poder.

Como o artigo buscou demonstrar, existem razões para acreditar que os novos arranjos institucionais em vigor no país oferecem alternativas para a gestão compartilhada entre estados e municípios, principalmente nas grandes aglomerações urbanas. Uma agência regional, constituída como Consórcio Público, teria mais legitimidade legal e política para planejar de forma integrada as intervenções de forte impacto no território, interagindo com as instâncias de governo e da sociedade.

Especificamente em relação à atuação do município, existe um vasto campo de possibilidades a ser perseguido, sobretudo após a aprovação do Estatuto da Cidade. Os novos Planos Diretores podem e devem incorporar mecanismos mais eficazes de gerenciamento do uso do solo, utilizando-se de uma gama maior de instrumentos jurídicos, econômicos e fiscais voltados para o desenvolvimento urbano em bases sustentáveis.

Recomenda-se fortemente a retomada do planejamento de longo prazo, calcados em mecanismos de cooperação eficazes, evitando-se arranjos com viés voluntaristas, que têm prevalecido nas últimas décadas.

Por fim, permanece o desafio do melhoramento técnico da gestão das regiões

metropolitanas. Reforça-se, mais uma vez, a necessidade de criação de estruturas cooperativas, não apenas entre os vários municípios de uma mesma área metropolitana, mas também entre estes municípios e a instância estadual, para a definição e implementação de políticas de forma integrada.

Paulo Roberto Ferreira Carneiro

Biólogo pela Universidade Federal da Bahia; Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro; D.Sc. em Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pesquisa e Pós-Graduação de Engenharia; Bolsista Recém-Doutor pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro junto ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisador do Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pesquisa e Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil).
carneiro@hidro.ufrj.br;

Ana Lúcia de Paiva Britto

Geógrafa pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; doutora em urbanismo pelo Institut D'Urbanisme de Paris, da Université de Paris XII (Paris-Val-de-Marne); professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, PROURB-FAU-UFRJ, e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles (Rio de Janeiro, Brasil).
anabrittoster@gmail.com

Notas

- (1) A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada com a lei de 1974, após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.
- (2) Cita-se como exemplo os contenciosos decorrentes da transposição do rio Paraíba do Sul no estado do Rio de Janeiro, em consequência da redução da vazão a jusante de Santa Cecília em períodos críticos, que compromete a diluição de efluentes domésticos no rio Paraíba do Sul, dificultando o tratamento da água utilizada no abastecimento público; e as péssimas condições sanitárias do curso final do rio Piraí, na cidade de Piraí, que teve seu fluxo invertido para atender a geração de energia elétrica do Sistema Light.

- (3) A expectativa é que a nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) proporcione a segurança política necessária às administrações municipais, facilitando o estabelecimento de parcerias para a gestão integrada dos temas de interesse comum.

Referências

- AZEVEDO, S. e GUIA, V. R. M. (2000). "Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro. Revan, Fase.
- _____. (2004). "Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, Fase.
- BRAGA, B.; PORTO, M. F. A. e SILVA, R. T. (2006). Water management in metropolitan São Paulo. *International Journal of Water Resources Development*, v. 22, pp. 337-352.
- BRITTO, A. L. e FORMIGA-JOHNSON, R. M. (2008). "Gouvernance de l'eau dans les métropoles brésiliennes: une nouvelle perspective pour la coopération interinstitutionnelle". In: VARIS, O. et alii (ed.). *13th World Water Congress 2008: Global changes and water resources. Confronting the expanding and diversifying pressures*. Montpellier, França (Cd ROM).
- CARNEIRO, P. R. F. (2003). *Dos pântanos à escassez: uso da água e conflito na Baixada dos Goytacazes*. São Paulo/Rio de Janeiro, Annablume/COPPE/UFRJ, 136p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999). Tendencias actuales de la gestión del agua en América Latina y el Caribe (avances en la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21. LC/L.1180, Santiago de Chile.
- CHRISTOFIDIS, D. (2001). *Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos no Brasil: o caso da bacia do rio São Francisco*. Brasília, Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 432p.
- DALLARI, D. A. (2005). Parecer dado ao Projeto de Lei nº 3884/2004. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor Saneamento. Governo Federal. Disponível em: www.cidades.gov.br.
- DOUROJEANNI, A. e JOURAVLEV, A. (2001). Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* n. 35, Cepal, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago.
- FORMIGA-JOHNSON, R. M. (2004). Jaguaribe and Alto Tietê River basins Brazil. Background Paper. World Bank.
- FORMIGA-JOHNSON, R. M. e KEMPER, K. E. (2005). Institutional and Policy Analysis of River Basin Management. The Alto-Tietê River Basin, São Paulo, Brazil. World Bank Policy Research Working Paper 3650, June, 2005. Policy Research Working Papers are available online at <http://econ.worldbank.org>. consultado em janeiro de 2008.

- FORMIGA-JOHNSON, R. M.; SERRICHIO, C.; CALAES, V.; LIMA, A. J. R. e ANDRADE, E. P. (2005). *O CEIVAP e a gestão integrada dos recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul. Um relato da prática*. Rio de Janeiro, Caixa.
- GOMES, M. C. (2006). Os Consórcios Públicos na Lei Federal nº 11.107/05. Disponível em: www.marcoscorreia.com.br/?p=detalheArtigo&c=2. Acesso em 20/3/2008.
- GOUVÊA, R. G. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 324 p.
- IBGE (2002). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Suplemento de Meio Ambiente.
- JOURAVLEV, A. (2003). Los municipios y la gestión de los recursos hídricos. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, n. 66.
- LOW-BEER, J. D. e CORNEJO, I. K. (s.d.). Instrumentos de gestão integrada da água em áreas urbanas. Subsidio ao Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas e estudo exploratório de um programa de apoio à gestão integrada. USP/Núcleo de Pesquisa em Informações Urbanas - Convênio Finep CT-Hidro).
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Como andam as metrópoles. Relatório Final – 21 de dezembro de 2005. Disponível em www.ippur.ufrj.br/. Acesso em 8/8/2008.
- PEIXOTO, M. C. D. (2006). “Expansão urbana e proteção ambiental: um estudo a partir do caso de Nova Lima/MG”. In: COSTA, H. S. de M. (org.); COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de e MONTE-MÓR, R. L. de (colab.). *Novas periferias metropolitanas – a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte, C/Arte.
- RIBEIRO, W. A. (2007). *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília – DF, CNM, 72 p.
- ROCHA, C. V. e FARIA, C. A. P. (2004). Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal.
- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2004). “Governar metrópoles: dilemas da recentralização”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 111-124.
- SILVA, R. T. (2002). São Paulo: instrumentos de planejamento metropolitano e gestão integrada de recursos hídricos. Texto completo.
- SILVA, R. T. e PORTO, M. F. A. (2003). Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. *Estudos Avançados* 17 (47).
- SONDOTÉCNICA/ANA (2006). Plano estratégico de recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim. Rio de Janeiro.
- TUCCI, C. E. M. (2004). Gerenciamento integrado das inundações urbanas no Brasil. *Rega/Global Water Partnership South América*, v. 1, n. 1 (jan/jun, 2004). Santiago, GWP/South América.

Texto recebido em 19/jun/2009
Texto aprovado em 1/ago/2009