

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

GESTÃO DO SANEAMENTO EM ÁREAS URBANAS NO BRASIL: AS NOVAS PERSPECTIVAS
APONTADAS PELA LEI DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Ana Lucia Britto (PROURB-UFRJ)

Gestão do saneamento em áreas urbanas no Brasil: as novas perspectivas apontadas pela lei de consórcios intermunicipais.

Resumo:

Hoje, diante dos déficits no acesso aos serviços de saneamento, da precária qualidade dos mesmos e do crescente comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais debatem uma importante questão: qual o modelo de gestão dos serviços mais adequado para as áreas metropolitanas, que seja eficaz em termos sociais, no sentido da universalização do acesso, e em termos ambientais no sentido da preservação dos recursos hídrico ? Este trabalho busca discutir os impasses enfrentados pelos formatos de gestão de serviços de saneamento hoje existentes em áreas metropolitanas, isto é pelo modelo de concessão dos serviços as Companhias Estaduais de Saneamento e pelo modelo de gestão municipal, e identificar novos formatos de gestão e novas perspectivas de articulação/cooperação intermunicipal na gestão dos serviços, que são possíveis a partir da aprovação da Lei de Consórcios (Lei 11.107/05). Procuramos discutir quais as escalas de gestão pertinentes para integrar gestão de serviços de saneamento, gestão de recursos hídricos e gestão urbana do território, apontando novas escalas territoriais e novas perspectivas de ordenamento institucional que visem esta integração.

1- Introdução

Dados divulgados Censo do IBGE de 2000 e da PNAD 2005 mostraram que no Brasil, apesar de avanços realizados, ainda existem no setor de saneamento situações de carência extrema e enormes desigualdades sociais. O setor é uma das áreas em que o país está mais atrasado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. De fato, mesmo sendo mais marcante em áreas rurais, o déficit em saneamento também é muito 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 que revelam uma situação de iniquidade no acesso aos serviços: um alto índice de ineficiência da coleta de esgotos, um importante meio de transmissão de doenças infecciosas e parasitárias; serviços de abastecimento de água precários nas periferias das metrópoles, no que concerne à frequência da distribuição e a qualidade da água distribuída. Uma outra pesquisa recente do IBGE¹ revelou altos índices de poluição e contaminação dos recursos hídricos em áreas metropolitanas do sudeste, o que compromete a disponibilidade de água para abastecimento e a qualidade do meio ambiente nestas metrópoles. Dados do SNIS (Sistema Nacional de Informações em Saneamento), confirmam este fato, mostrando que o percentual de tratamento de esgotos nas regiões metropolitanas ainda é baixo.

A atual situação de déficit no acesso aos serviços de saneamento nas áreas metropolitanas, com suas graves conseqüências sociais e ambientais, pode ser atribuída a diferentes fatores dentre os quais destacamos o volume reduzido de investimentos públicos diante das necessidades de universalização do acesso; a baixa eficácia de parte dos investimentos realizados, decorrentes de equívocos na elaboração de projetos, sistemas incompletos e obras de má qualidade; a inadequação e/ou ineficiência de um modelo gestão concentrado nas empresas públicas estaduais (Companhias Estaduais de Saneamento), e um relativo atraso no desenvolvimento da gestão integrada de recursos hídricos articulada á gestão dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas, o que tem levado a um comprometimento da qualidade dos recursos hídricos disponíveis.

Hoje, diante dos déficits no acesso aos serviços, da precária qualidade dos mesmos, e do crescente comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, com os conseqüentes problemas para o abastecimento da população, o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais debatem uma importante questão: qual o modelo de gestão dos serviços mais adequado para as áreas metropolitanas, em termos sociais e ambientais, considerando que os sistemas de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos são integrados e compartilhados?

A definição desse modelo de gestão passa na nossa perspectiva pela busca de novas escalas territoriais e novas instâncias institucionais que integrem gestão dos recursos hídricos, gestão dos serviços e gestão do território, que hoje é essencialmente atribuição municipal. Este trabalho busca portanto identificar e analisar os formatos de articulação/cooperação intermunicipal na gestão dos serviços de saneamento e de recursos hídricos colocados em prática, e discutir as novas perspectivas apontadas pela lei de Lei 11.107/05, Lei de Consórcios, identificando novas escalas territoriais e novas perspectivas de ordenamento institucional que visem a integração entre gestão de recursos, gestão de serviços e gestão urbana do território.

2- A gestão do saneamento: breve histórico do modelo institucional vigente e os impasses enfrentados nas regiões metropolitanas

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)ⁱⁱ. 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, que no caso do Brasil, iniciou sua organização tardiamente, apesar da existência de formas embrionárias deste modelo como a legislação de proteção aos mananciais de região metropolitana de São Paulo de 1975, voltada para conter a poluição na fonte.

Nas regiões metropolitanas do país, o modelo de concessão às Companhia 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 não foram renegociados e permanecem válidos. Estes contratos, extremamente autoritários, não nasceram da negociação entre estados e municípios, mas foram impostos unilateralmente pelos primeiros, dentro do modelo ordenado pelo PLANASA. Não se encontram claramente definidas nos contratos as obrigações das concessionárias, nem os direitos do município enquanto poder concedente. Muitos contratos 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, 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, no Brasil existe uma forte assimetria de poder entre os responsáveis pelo planejamento municipal e metropolitano, com seus limitados instrumentos de gestão como Planos Diretores, Leis de Uso do Solo, Regulações Urbanísticas e outros, e o poder que os responsáveis pelos sistemas setoriais de infra-estrutura, como as Companhias Estaduais de Saneamento, detêm sobre a ordenação do território regional e urbano. (Silva, 2004). A organização tecnológica e institucional das redes de infra-estruturas de saneamento estruturada pelas CESBs tem, na maioria dos casos, se mostrado pouco sensível às diretrizes de política urbana ou regional em qualquer escala. Dificilmente as Companhias Estaduais de Saneamento se submetem às diretrizes dos planos locais, a menos que estas sejam absolutamente coincidentes com a opção de desenvolvimento previamente definida como preferencial pela lógica do setor. Além disso, a definição do que seria saneamento básico, priorizando sistemas evidentemente essenciais como água e esgotamento, mas, deixando de lado a questão da drenagem das águas de chuvas e da coleta de resíduos sólidos, gerou, 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 colocado em questão desde o início dos anos 90. A discussão começou no âmbito do PMSS, Programa de Modernização do Setor de Saneamento, idealizado ainda no governo Collor e dividido em duas fases, o PMSS I e o PMSS II. O PMSS I iniciou suas atividades em 1993 e foi finalizado em 2000 tendo centrado suas ações em propostas de reordenamento institucional do setor. Discutindo as alternativas ao modelo das Companhias Estaduais, e reconhecendo que as diferenças regionais eram muitas, PMSS I afirmava ser inviável qualquer proposta de modelo nacional. Caberia portanto, aos estados e municípios escolher que modelo adotar, dentro do leque de opções proposto pelo PMSS, entre as quais estava a continuidade das concessões às CESBs ou a opção da privatização, entendida aqui como a concessão de uma parte ou a 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 o estabelecimento de uma política nacional de saneamento. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi formulado o PL 4147, projeto de lei que deveria disciplinar o setor de saneamento no país e definir de um marco regulatório que viria a reorganizar as relações entre Companhias Estaduais e Municípios. Este projeto de lei foi submetido ao Congresso em fevereiro de 2001 para ser apreciado em regime de urgência. O aspecto central do PL 4147 era a questão da titularidade dos serviços, isto é, qual esfera de governo deveria ser reconhecida como poder concedente, com autoridade para delegar a gestão dos serviços e da infra-estrutura a concessionários privados ou às Companhias Estaduais. No que concerne as Regiões Metropolitanas, como os municípios não são autônomos na produção de água, as redes de distribuição são interligadas, e os sistemas de esgotamento compartilhados, o PL 4147 afirmava que os municípios não seriam únicos titulares dos serviços, não podendo realizar concessões. Nesta perspectiva, o PL 4147 previa a titularidade de acordo com a localização das bacias hidrográficas que abastecem as cidades, o que estadualizaria o sistema de gestão nos municípios onde os mananciais de captação da água se localizem fora de suas fronteiras. Nesses casos, a titularidade dos serviços passaria automaticamente para o responsável pela bacia hidrográfica abastecedora. Se o rio fosse municipal, o município; estadual, o Estado; federal, a União. O projeto mantinha na esfera municipal a titularidade dos serviços “de interesse local”, ou seja, aqueles cujas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais se destinassem exclusivamente ao atendimento de um município. No caso das regiões metropolitanas, onde predominam sistemas compartilhados de produção e distribuição de água, a titularidade dos serviços de saneamento era retirada dos municípios e transferida para o estado, garantindo a gestão pelas Companhias Estaduais, que poderiam permanecer como empresas públicas ou ser privatizadas.

O projeto representou uma tentativa de esvaziamento político dos municípios e, por isso, encontrou forte resistência dos prefeitos das regiões metropolitanas do país. Entidades representantes dos serviços municipais como a ASSEMAE, que representa 1.700 prefeituras, que executam seus próprios serviços de saneamento, e outros aliados posicionaram-se radicalmente contra o PL 4147. Embasadas no artigo 30 da Constituição Federal, tais entidades defendem a titularidade municipal sobre a distribuição de água potável e a coleta de esgotos como serviços “intrinsecamente locais”. A pressão da oposição conseguiu derrubar a urgência de votação do PL 4147 e, até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, o projeto não foi votado. Permaneceu um vácuo institucional no que diz respeito à política de saneamento e à definição de um marco regulatório que orientasse a prestação dos serviços,

que permitiu que as relações entre Companhias Estaduais e municípios, permanecessem dentro da mesma lógica do PLANASA, apesar de um movimento de municipalização dos serviços em alguns municípios do sul e sudeste.

No âmbito do governo Lula foi formulado pelo Ministério das Cidades o projeto de lei de Política Nacional de Saneamento, que depois de um conjunto de emendas e reformulações, voltadas para a construção de um consenso entre os interesses dos diferentes atores do setor, foi aprovado em dezembro de 2006 no Congresso Nacional. A nova lei (PL. 7.361/06) busca definir diretrizes, isto é, os traços fundamentais, dentro dos quais deverão ser prestados os serviços. Para o Ministério das Cidades a nova Política Nacional de Saneamento Ambiental não pretende reproduzir o modelo impositivo e autoritário do PLANASA. Tal política buscará orientar as relações e atrair a adesão voluntária dos entes federados, de forma a viabilizar o planejamento integrado e a busca da melhoria e da universalização dos serviços. Ao mesmo tempo ela permite diferentes formas de gestão de serviços, desde a gestão municipal à gestão regionalizada no nível dos estados da federação.

Com relação à titularidade dos serviços o documento não define quem é o titular, mas respeita as competências constitucionais. Esta questão está na dependência do julgamento no Supremo Tribunal Federal de duas ADIS, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as ADIS 1842 do Rio de Janeiro e a 2077 da Bahia, que dispõem sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ocorrem nestes dois estados duas leis estaduais que atribuem aos Estados a competência para decidir sobre a prestação dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas e em outras áreas onde um mesmo sistema atenda a dois ou mais municípios. Esta sendo julgada a constitucionalidade destas leis.ⁱⁱⁱ

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 esgotos são essencialmente serviços locais. Por outro lado, se abordamos a questão a partir de uma perspectiva de gestão da água, outras questões se colocam. Nas áreas metropolitanas consideramos que a gestão das águas envolve tanto a 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 os serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos e drenagem pluvial. Tratam-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 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).

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, estáveis e independentes de ingerências políticas, seja fundamental. Como afirmam Nascimento e Heller, a cooperação intermunicipal é indispensável em regiões metropolitanas, por razões intrinsecamente técnicas dos sistemas hidráulicos de infra-estrutura urbana, e em decorrência da necessidade de harmonização de políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, ambiental e de recursos hídricos na escala espacial de grandes conglomerados urbanos. (Nascimento e Heller, 2005) . Um exemplo, nessa linha de argumentação, é a cobertura e 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 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 estas estratégias, em áreas de forte conurbação é essencial para a preservação dos recursos e da qualidade do ambiente urbano.

Nesta linha da cooperação entre os municípios existem hoje dois formatos que podem ser articulados no sentido de construir uma gestão integrada e sustentável da água em áreas metropolitanas: os Comitês de Bacia e os Consórcios Intermunicipais, que serão examinados a seguir.

3 - A gestão de recursos hídricos: as perspectivas apontadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica

A Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos define a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos referendando legislações estaduais de recursos hídricos que a precederam como no caso de São Paulo (nº 7.663, de 30.12.91), ou estimulando a criação de novas legislações estaduais, como no caso Rio de Janeiro (lei 3239 de 2 de agosto de 1999). Os sistemas estaduais de recursos hídricos são compostos por Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI); Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI); Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's); e as Agências de Água. Esta estrutura está baseada na descentralização e na participação da sociedade civil na tomada de decisões, e na adoção de instrumentos e leis para inibir o desperdício e a degradação da água.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, responsáveis pelo planejamento e regulação da gestão dos recursos hídricos na sua bacia de atuação, são compostos por representantes dos estados e dos municípios situados dentro dos limites da bacia hidrográfica, por usuários das águas e por entidades da sociedade civil com atuação na área da bacia. Sua organização é tripartite e paritária com 1/3 dos seus membros da sociedade civil, 1/3 de órgãos de governo do estado e 1/3 das prefeituras.

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 forma de organização 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 ser um espaço para cooperação intergovernamental 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 p.130)

4 - Os Consórcios Municipais e as novas perspectivas apontadas pela Lei 11.107

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 nem 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 consórcios entre municípios. Mesmo não sendo instrumentos recentes, os consórcios se ampliam a partir do final da década de 90.

Estes eram, até recentemente, uma forma de pacto entre dois ou mais municípios, ou seja entre entidades da mesma natureza, que se comprometiam a executar de forma conjunta determinada função municipal. Os consórcios só podiam ser implementados entre pessoas públicas da mesma natureza, isto é, município, com município, estado com estado, autarquia com autarquia. Eles não possuíam personalidade jurídica, o que significava uma impossibilidade de exercer certos direitos e assumir obrigações em nome próprio. De fato, neste modelo os municípios é que tinham personalidade jurídica, mas a união deles pelo consórcio não criava uma nova personalidade jurídica. Normalmente, para que pudessem assumir obrigações, os consórcios se organizam como sociedade civil. Esta sociedade, que deveria ter sua criação previamente autorizada pelas câmaras municipais, é que era detentora de direitos e obrigações, possuindo estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, e podendo contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros. Organizada como sociedade civil, a associação de municípios poderia dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades, sendo os recursos provenientes de receitas obtidas através das atividades ou de contribuição dos municípios integrantes, de acordo com o estatuto do consórcio. Várias obras públicas como canalizações de rios, manutenção de estradas vicinais, aquisição/construção de equipamentos para uso comum,

assim como estações de tratamento de esgotos, ou usinas de tratamento de resíduos sólidos, poderiam ser feitas de forma consorciada.

Até muito recentemente predominavam no Brasil consórcios temáticos nas áreas de saúde, lixo e transportes. Segundo análise de Bremaeker, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 1999, são as regiões sul e sudeste as que apresentam número mais significativo de consórcios (Bremaeker, 2001). A Pesquisa de Informações Municipais Básicas do IBGE de 2002, confirma que os consórcios intermunicipais nas áreas de saúde e de meio ambiente são os mais freqüentes. De fato é em torno da questão ambiental que nos últimos anos vêm se formando novos consórcios. Segundo o IBGE 20% dos municípios brasileiros participam de consorcio intermunicipal na área de meio ambiente. As regiões Sul e Sudeste apresentam a maior incidência, com 27% e 29% respectivamente. Os temas mais frequentemente tratados pelos consórcios foram a disposição de lixo doméstico (61,5%), o uso de recursos naturais. (55%) e a recuperação de áreas degradadas (45%). Na área de saneamento foram identificados, na pesquisa do IBGE, consórcios para esgotamento sanitário e consórcios para 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 fraco desenvolvimento econômico, com dificuldade de captar recursos e pouca capacidade administrativa, a cooperação através de consórcios é uma alternativa importante para implementação de programas e desenvolvimento de projetos ambientais e de saneamento.

Uma das escalas que vem orientando a estruturação de consórcios é a escala da bacia hidrográfica. Uma das experiências mais bem sucedidas e conhecidas de consorcio intermunicipal é o Consorcio do ABC, na região metropolitana de São Paulo. A Lei paulista nº 7.663, de 30.12.91, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, já incentivava o uso do modelo dos consórcios intermunicipais para a gestão de recursos hídricos e ações integradas nas bacias ou regiões hidrográficas críticas (art.31). Na região metropolitana de São Paulo, um conjunto de municípios cujas zonas urbanizadas encontravam-se “conurbadas”, conhecidos como Região do ABC, constituiu uma destas primeiras associações em dezembro de 1990. O objetivo inicial era equacionar, discutir e adotar medidas em conjunto, voltadas para a proteção de mananciais de água e manutenção da flora e da fauna, sendo criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, ou, como é mais conhecido, Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

O Grande ABC paulista equivale à Sub-Região Sudeste da Metrópole paulistana, que continua sendo a área mais industrializada do Brasil; tem uma população de quase dois e meio milhões de pessoas, em sete municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. As primeiras atividades do Consórcio evidenciavam uma preocupação eminente com a questão ambiental, até por ter uma configuração geográfica definida por sua hidrografia, à semelhança de outras entidades similares que, também se organizaram neste período. Elas abrangiam não só a própria questão ambiental, envolvendo principalmente abastecimento de água, efluentes, resíduos, dejetos, mas também usos do solo, circulação e transportes, macrodrenagem e outras variáveis da infra-estrutura regional, suas implicações na economia e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população do ABC. Avaliações do Consórcio, datadas de 1994/5, encaminhadas à esfera estadual, evidenciaram a necessidade de uma nova leitura das bacias hidrográficas, em termos de legislação. Isto induziu a que modificações inseridas na legislação estadual promovessem a atual participação, efetiva, dos municípios do ABC, na elaboração de Planos Emergenciais e Leis Específicas referentes ao Plano de Desenvolvimento e Preservação Ambiental da Região. O ABC, por meio do Consórcio, passou a ser figura obrigatória nas agendas de vários órgãos do Governo do Estado, a ponto de, mesmo não sendo entidade membro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, ter assento em suas reuniões e designar integrantes regionais com poder de voto. Em 1997 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.

Hoje uma série de questões relativas a gestão das águas nas cidades que compõem o Consórcio são tratadas coletivamente, integrando ações de saneamento ao plano de bacia na escala da sub-bacia e 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; o desenvolvimento do programa de Combate às Inundações na Bacia do Alto Tamanduateí, baseado na construção de tanques de contenção (“piscinões”), o plano de proteção e recuperação dos mananciais Billings. Todas estas ações envolvem novas estruturas cooperativas entre os municípios associados no Consórcio e o Governo do Estado de São Paulo.

A experiência do ABC paulista não é única. Os consórcios, e outras formas de parcerias intermunicipais proliferaram-se no país, consolidando uma nova prática de implementação das políticas públicas, configurando mudanças no pacto federativo, possibilitando formas de participação da população, a transparência dos governos e a melhor utilização dos recursos

públicos. Porém, os consórcios de saneamento ainda são raros no país. Apenas 1% dos municípios optaram por esta solução para o abastecimento de água e o tratamento e do esgoto Segundo Rolnik e Someck “embora os consórcios representem um passo importante na cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática” (Rolnik e Someck, 2004 p. 113). Todavia vale considerar que a estrutura organizacional dos consórcios pode variar de acordo com seus objetivos, podendo conter câmaras técnicas que abrem maior espaço para a participação da sociedade civil. Um outro aspecto importante é uma tendência de alguns consórcios mudarem de estatuto ou se desdobrarem em outros formatos de articulação como câmaras, associações, comitês, redes, agências para ampliar suas funções e abrigar novos atores, e com isso ampliar as estruturas de participação.

O governo Lula abriu novas perspectivas para a articulação municipal no campo do saneamento a partir da Lei de Consórcios (Lei 11.107), sancionada pelo presidente em abril de 2005. Tratando da cooperação interfederativa 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 vai 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 federado. De fato, para haver gestão associada de serviços públicos nem sempre será necessário consórcio público. Por outro lado, poderá haver consórcio público que não tenha dentre suas finalidades a gestão associada de serviços públicos.

A gestão associada se refere 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. Onde houver gestão associada de serviços públicos é que poderá haver contrato de programa, previsto no art. 13 da Lei 11.107/05.

A nova legislação permite uma repartição de responsabilidades entre diferentes esferas de governo. A expectativa é de que os municípios brasileiros devem se unir mais em consórcios para executar projetos, obras ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional e metropolitano. Segundo o Secretario Nacional de Saneamento,

Abelardo de Oliveira, a regulamentação foi um marco importante porque dá segurança aos novos contratos de consórcios que vinham funcionando sem uma norma.

A nova lei traz varias formas possíveis de cooperação entre entes públicos: 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); Segundo a lei os consórcios são voluntários, podendo possuir personalidade jurídica de direito privado ou de direito público.

Entre as finalidades possíveis dos consórcios está a gestão conjunta de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e de 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 centralizador, e quase sempre autoritário, de concessão dos serviços às Companhias Estaduais, e à municipalização, que dificilmente seria uma alternativa viável para os pequenos municípios, ou municípios pobres. 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, no caso da 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, vai além dos limites administrativos municipais, e que demanda 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, fica claro que a cooperação entre os entes da federação é condição para a consecução dos objetivos de universalização do acesso aos serviços de saneamento. 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.

O instrumento que vai regular esta cooperação voluntária entre entes federados, segundo a nova lei de consórcios é o contrato de programa, que detalha os serviços prestado a cada município associado pelo consorcio.

Múltiplas possibilidades de cooperação são possíveis no campo do saneamento:

- Gestão associada – Modelo A

A contratação individual da CESB por cada município para os serviços de água e esgotos, 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.

- 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.

O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento, aposta corretamente nestas novas formas de articulação entre entes da federação como caminho para promover o desenvolvimento de novas formas cooperativas de gestão de serviços de saneamento. Devido ao impacto imediato desta lei, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental está atendendo, com assistência técnica, solicitações de apoio para constituição de consórcios públicos em diversos estados, a exemplo do Piauí – já instalado -, de Santa Catarina, de Minas Gerais e do Ceará.

As vantagens 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 regional de universalização dos serviços, podem vir a viabilizar novos esquema 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.

5 - Conclusões

Neste trabalho procuramos discutir a necessidade e as perspectivas de integração entre as duas dimensões da gestão das águas em áreas metropolitanas: a gestão de recursos hídricos e a gestão de serviços de saneamento ambiental. No Brasil apesar da evidente integração entre estas duas dimensões durante longo tempo elas formaram setores estanques e desarticulados. A formação dos Comitês de Bacia criou uma nova articulação multisetorial que passou a colocar em questão a lógica setorializada de gestão do saneamento que vigorou até o início da década de 90. Um rio que recebe as águas usadas, tratadas ou não, mesmo que tenha seu curso restrito ao território municipal, vai desaguar em outro rio, que provavelmente se localizará um outro município. Isto implica necessariamente em pensar soluções dentro da escala de bacia. Um série de novas questões, cujo encaminhamento de soluções depende da construção de uma interface entre gestão de serviços e gestão de recursos hídricos esta hoje colocada. Destacamos neste sentido questões relativas à gestão da demanda, ao controle de perdas, à maior eficiência da coleta e tratamento de esgotos, ao sistemas de reuso da água, à minimização do lançamento de resíduos sólidos nos corpos d'água, ao controle da poluição difusa de origem pluvial, à preservação da qualidade dos corpos de água e quantidade de água para abastecimento que devem ser tratadas na escala bacia hidrográfica.

A questão da escala ótima de gestão de serviços de saneamento que hoje encontra-se em debate no Brasil, confrontando-se defensores da opção municipalista e defensores da gestão regionalizada no nível dos estados da federação, tem hoje uma terceira opção que é a articulação intermunicipal através de consórcios formados na escala de bacias ou sub-bacias hidrográficas, e 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 instancias importantes de articulação e mediação de conflitos entre atores públicos e sociedade civil, podem ser uma alternativa viável para a construção desta intersetorialidade. Sendo porém formas de 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 Consorcio 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.

Notas:

ⁱ Perfil dos Municípios Brasileiros- Meio Ambiente 2002

ⁱⁱ 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

ⁱⁱⁱ Os votos proferidos no julgamento parcial de duas ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) em março de 2006 indicam que a tendência do Supremo Tribunal Federal (STF) é de derrubar as leis estaduais. Porém, de diferentes formas, os ministros que votaram demonstraram entender que não existe soberania municipal plena no caso de redes interdependentes. Na interpretação deles, as decisões e ações referentes à organização e à forma de prestar os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto devem ser tomadas por um colegiado do qual participem todos os municípios envolvidos

Referências Bibliográficas:

BREAMAERKER, F. “Os Consórcios na Administração Municipal”. (Série estudos espaciais n.25). IBAM/ APMC / NAP / IBAMCO. 2001

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.

-
- BRITTO, A. L. La gestion de los servicios de saneamiento en Brasil: debate publico-privado y la perspectivas de universalisation de los servicios en areas urbanas. Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales. Vol XXXVII, Tercera época n. 145-146, Outono-inverno 2005 pp 693-706
- GRISSOTO, L. E. G. e PHILIPPI Jr, A. “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. 2004.
- MONTENEGRO, M.H. “Perspectivas da Gestão Associada nos Serviços Públicos de Saneamento Básico”. Apresentação no Seminário Regionalização e Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento Básico, realizado em Brasília, 07 de novembro de 2006.
- NASCIMENTO, N.O e HELLER, L. “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, 2005.
- ROLNICK, R. e SOMECK, N.”Governar Metrópoles: dilemas da recentralização”. In: RIBEIRO, Luiz 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. 2004
- SILVA, R.T.e PORTO, M. F. “Gestão Urbana e Gestão das Águas: caminhos da integração”. Estudos Avançados, vol 17, n.47, jan - abril 2003, pp 129-145
- SILVA, R. T. “Infra-estrutura Urbana, Necessidades Sociais e Regulação Pública. Avanços Institucionais e Metodológicos a partir da Gestão Integrada de Bacias”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org). Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo, Editor Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE. 2004.
- TUNDISI, J.G. (2003). Água no Século XXI: Enfrentando a escassez. *São Carlos*, Ed RiMa, IIE.