

Departamento de Ciência Política / Universidade de São Paulo

**A TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL
DO SETOR DE SANEAMENTO
E A QUESTÃO METROPOLITANA**

Texto de Dissertação

Ricardo Guilherme de Araújo

Orientador: Prof. Gildo Marçal Bezerra Brandão

São Paulo, dezembro de 2003

A Transição Institucional do Setor de Saneamento e a Questão Metropolitana

Índice

Introdução

1. O Crescimento Urbano Brasileiro

2. A Evolução do Setor de Saneamento Básico

3. Titularidade dos Serviços de Saneamento e Questão Metropolitana

- O Problema da Titularidade sobre os Serviços de Saneamento Básico

- Os Projetos de Lei de Reestruturação Institucional do Setor

- Orientação Constitucional e Experiências de Gestão Cooperativa

**- Os Problemas Metropolitanos e as Dificuldades de Engenharia
Institucional para a sua Gestão**

Resumo

A dissertação aborda o problema da reforma estrutural do setor de saneamento básico – estritamente, abastecimento de água e esgotamento sanitário -, no que parecia ser a derradeira etapa da política de reforma geral da organização dos serviços de infraestrutura pública no Brasil. Entretanto, de forma contrária ao que havia ocorrido em áreas como as de telecomunicações e energia elétrica, os esforços do Governo Federal para promover as planejadas alterações estruturais no setor de saneamento básico esbarraram em dificuldades de ordem política e, sobretudo, em singularidades institucionais do próprio setor. Sobretudo, as características próprias desta área obstaram as tentativas de natureza legal que visavam a agregar mercados que permitissem – especificamente em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos semelhantes – a exploração dos serviços em regime econômica e financeiramente viável, resultando numa paralisia e virtual abandono da política reformista. A tese defende a hipótese de que o insucesso de definição de titularidades regionais sobre a concessão dos serviços em áreas metropolitanas e congêneres reside na ausência de políticas de envergadura para as próprias metrópoles, que vivem uma espécie de limbo institucional. Este limbo institucional, ou a sua omissão na agenda pública, na opinião do autor, apenas se amplia com os princípios da Constituição de 1988 voltados à gestão dos assuntos de natureza regional, ou comum, os quais não facilitam a criação de mecanismos de decisão vinculatória e expressão operacional.

Adicionalmente, a dissertação observa que, de forma contrária ao senso comum, o setor de saneamento não viveu uma fase crítica durante os anos 80 – por outro ângulo, a “década perdida” -, mas que o desempenho ao longo dos anos 90 leva a um risco de crise imediata, em especial nas regiões metropolitanas. Este risco deve-se, dentre outros motivos, ao estrangulamento dos financiamentos ao setor e à tendência, quanto às operadoras dos serviços, de ampliação de custos de investimento e operação e manutenção estacionária de suas arrecadações.

Summary

The text focus its analysis in the structural reform of the water sector – strictly, water supply and sewerage -, that seemed the last step of the politics toward a general reform of the infrastructure public services in Brazil. Notwithstanding, in opposite to what happened in other areas as telecommunications and electric power, the efforts of the Federal Government to promote the planned changes confronted political difficulties and, mostly, particular institutional aspects of the water sector. In special, the own characteristics of the sector blocked the legal initiatives that could aggregate scales of markets – specifically in metropolitan and such areas -, capable to permit the exploration of the services in favorable economical-financial terms.

This brought the reformist efforts to a virtual paralysis. The text defends the hypothesis that the fail on defining regional ownerships over the concession of the services in metropolitan areas comes from the absent of general politics for the same areas, that live in a kind of institutional darkness. That situation, or the omission related to the issue in the public agenda, is amplified with the terms of the Federal Constitution, dated from 1988, dedicated to the management of regional themes, or common themes, whose do not facilitate mechanisms of decision e operational actions.

In addition, the text observes, in opposite to the common sense, that the water sector did not confronted a critical phase during the decade of 1980 – called by many as a “lost decade”. In the other hand, the development of the sector during the 90’s shows a risk of a immediate crisis, specially in metropolitan regions. The risk is due, among other reasons, to the lack of regular financial lines to the sector and the tendency, for the services companies, of increasing costs of investments and operation and maintenance of their incomes in a mediocre level.

Introdução

O setor de saneamento básico constitui o núcleo planejado deste texto, voltado no momento ao exame de qualificação. Por saneamento básico, no caso, entenda-se estritamente os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Há, por certo, outros aspectos sanitários relevantes, usualmente compondo um conjunto de temas denominado saneamento ambiental, que também inclui a drenagem de águas pluviais, a coleta e a disposição de resíduos sólidos e o controle de vetores. Entretanto, do ponto de vista operacional, as responsabilidades sobre cada um destes “temas” encontram-se bastante compartimentadas. Tradicionalmente, a operação de serviços de água e de esgotos é desempenhada por organizações próprias, que possuem receitas também próprias, advindas de arrecadação tarifária, uma vez que é perfeitamente possível quantificar os serviços que são fornecidos aos usuários, a partir da medição do volume de água consumido. O mesmo procedimento não é de fácil aplicação, por exemplo, para a coleta do lixo, e não tem sentido prático para a provisão de atendimento com sistemas de microdrenagem. Nestes dois últimos casos, caracteriza-se a “indivisibilidade” dos serviços, que dificulta ou impede a adoção de cobrança com tarifas. Em ambas as situações, embora ocorram tentativas de tratamento de outro tipo, predomina o financiamento através de recursos de natureza fiscal – IPTU, sobretudo.

A oferta de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário implica a criação e operação de grandes estruturas físicas, numa escala geometricamente ascendente conforme a dimensão da aglomeração urbana a ser atendida. A viabilização destas estruturas exige, por sua vez, investimentos expressivos, de rentabilidade moderada na melhor das hipóteses, e retorno econômico-financeiro de longo prazo¹. Trata-se, afinal,

¹ O ciclo completo de saneamento básico pode ser dividido ao menos nas seguintes fases: (a) abastecimento de água: captação em manancial de superfície ou subterrâneo, tratamento da água, adução, reservação e distribuição da água; b) esgotamento sanitário: coleta, afastamento, tratamento e disposição final dos esgotos. Para o abastecimento, por exemplo, da Região Metropolitana de São Paulo, a concessionária estadual, Sabesp, produz cerca de 63 m³ de água por segundo em média, a partir de seis sistemas produtores, sendo o Cantareira (ao norte), o Guarapiranga/Billings (ao sul) e o Alto Tietê (a leste) os mais importantes dentre eles. Para a sua atuação em 32 dos municípios metropolitanos em que detém a responsabilidade completa pelos serviços de água, a Sabesp dispõe de 25 mil km de redes de distribuição, que atendem a 3.141 mil ligações e 4.666 mil economias. No que se relaciona a esgotamento sanitário, a

de um dos setores estratégicos de infra-estrutura pública, assim como o são, tome-se como exemplos, as áreas de energia elétrica e de telecomunicações. Bem a propósito, de forma semelhante ao que ocorreu a estes dois outros setores, também os serviços de saneamento estiveram na mira dos projetos de reestruturação do Governo Federal durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, não apenas a atenção concentrada do executivo federal em torno deste assunto apresentou um certo lapso de tempo quanto aos demais setores, como também os resultados da política mudancista foram inequivocamente pobres. De certa maneira, os esforços do Governo Federal esbarraram na constituição jurídico-institucional do setor, que apresenta características próprias – parte delas estabelecida, mas grande parte baseada em usos e costumes -, e na composição de forças políticas e corporativas derivada desta institucionalização, a qual se poderia reputar no mínimo como “precária”.

O principal objetivo desta dissertação é exatamente examinar a dificuldade de reestruturação institucional do setor. No entanto, o foco da análise estará, espero, voltado a aspectos menos evidentes do “bloqueio” às intenções do Governo Federal que aqueles manifestados pelas forças municipalistas, que se opunham à eventual atribuição de titularidades sobre os serviços para a esfera estadual, e pelo conjunto das forças estadualistas e municipalistas, que rejeitavam a possibilidade de concessões privadas dos serviços. Na minha avaliação, se se trata de reinstitucionalizar o setor, redefinindo ao menos parcialmente as titularidades sobre os serviços, o centro do problema situa-se nas regiões metropolitanas e assemelhadas – o que o governo federal, ou parte dele, mais ou menos sabia – e na ausência de idéias e políticas que lidem com estas aglomerações de uma maneira radicalmente compatível com a sua natureza – aspecto já não tão claro na agenda de preocupações públicas.

Para o exame da dificuldade de reestruturação do setor, entendi como necessária alguma reconstituição histórica, de toda forma bastante ligeira, a começar pela evolução demográfica brasileira, tema do capítulo primeiro. Neste, a intenção é apenas a de

concessionária possui 17,07 mil km de redes coletoras, atendendo a 2.352 mil ligações e 3.676 mil economias de esgotos. Ainda opera cinco estações de tratamento de maior porte.

relembrar certos dados que, conquanto óbvios, são freqüentemente esquecidos ou relegados a um segundo plano na análise. Não obstante, a velocidade da nossa evolução urbana foi tamanha que provocou pressões imensas de demanda sobre a infra-estrutura pública; assim, é inescapável que qualquer exame da relação evolutiva demanda/oferta de serviços públicos deva, a meu juízo, se iniciar por uma avaliação da questão demográfica. Basta lembrar, por oportuno, que a população urbana brasileira em 1950, então um pouco mais de 18 milhões de habitantes, aproxima-se do que é hoje o contingente populacional da Região Metropolitana de São Paulo, aferido pelo censo de 2000. Parece razoável observar que, no limite, o denominado Plano Nacional de Saneamento – Planasa foi uma resposta à urbanização acelerada dos anos 50 e 60, e também ao que parecia (e era) uma limitação dos organismos locais prestadores de serviços em dar conta dos desafios e carências que vinham se acumulando.

A propósito, tratou-se o Planasa, estruturado ao final dos anos 60 e início dos anos 70, de uma profunda reconfiguração do setor de saneamento, que deitou raízes e constrangimentos sobre todo o período seguinte, até os dias de hoje. Do ponto de vista institucional, implicou uma fortíssima concentração de decisões na esfera dos governos federal e estaduais. Sob o aspecto operacional, gerou instrumentos de financiamento e organizações de prestação dos serviços que ainda remanescem e respondem pelo atendimento de praticamente 80% da população urbana brasileira, seja qual for a relevância das crises por que possam ter passado. Registre-se que a herança do Planasa exerce grande impacto em qualquer discussão institucional no presente e sobredetermina o nível de complexidade do setor, tendo funcionado como uma espécie de força de restrição quando da abertura da sua fase reformista.

Há mais, porém, quanto ao Planasa: reconheça-se que este Plano, um dos projetos de impacto do regime militar (governo Médici) levou a investimentos consideráveis no setor, com resultados expressivos quanto à cobertura dos serviços, como se verá mais adiante. Tais investimentos e seus resultados são um ponto de partida do capítulo dois, onde busco explorar dois temas, ou objetivos. O primeiro deles é o de efetuar uma retrospectiva da evolução mais recente dos serviços no Brasil. Não pretendo uma

recapitulação extensa, mas fixar argumentos mínimos que neguem, ou pelo menos atenuem, a idéia de “crise” dos serviços desde o início dos anos 80 - ou crise “desde sempre”, segundo ou a versão corporativa de entidades do próprio setor, invariavelmente à procura de recursos novos de investimento, ou as análises de alguns autores com menor intimidade prática com o assunto. Em contrapartida, afirmo que, agora, estamos mesmo na ante-sala de uma situação crítica.

Acredito haver motivos para tal afirmação. A meu juízo, caso na atual década repitam-se a performance e as dificuldades dos anos 90, chegaremos a 2010, data do próximo censo demográfico, em uma situação bem mais delicada e preocupante que aquela com que nos defrontamos no momento. Afinal, se políticas e esforços devem ser medidos por resultados práticos, uma avaliação sobre os níveis de cobertura alcançados ao final dos anos 90 é menos positiva que as observadas ao término das décadas anteriores de 70 e 80. Pela primeira vez em trinta anos, o acréscimo absoluto de população urbana em um período inter-censitário (1991-2000) foi superior ao acréscimo absoluto de usuários urbanos dos serviços de água – exatamente o serviço que tem impacto claramente decisivo e abrangente sobre os indicadores de saúde pública². Além disso, embora o percentual relativo de cobertura agregado para o Brasil tenha se elevado, ele foi o resultado ponderado de um comportamento heterogêneo destes percentuais nos diversos

² Ocorreu o contrário com serviços de esgotamento sanitário, onde houve um acréscimo absoluto maior de usuários urbanos que de população urbana. Este é um fato novo, não registrado nas décadas anteriores. No entanto, há alguns problemas de ordem prática nas apurações promovidas pelo IBGE, de difícil solução, os quais superestimam os níveis efetivos de cobertura com sistemas coletores de esgotos. No Brasil, como em muitos outros países, trabalha-se com a separação dos sistemas de drenagem (as galerias de águas pluviais) e de esgotos sanitários (as redes coletoras). Entretanto, esta separação nem sempre é real. Muitas vezes, um imóvel tem seu sistema domiciliar de esgoto conectado à galeria de água pluvial e seu proprietário ou morador não possui conhecimento claro deste fato. Naturalmente, se o imóvel não está ligado ao sistema público de esgoto, deve ser tarifado apenas pela conta de água. Isto, porém, nem sempre vem ao caso na entrevista com o pesquisador do IBGE, que tampouco está bem informado sobre estas tecnicidades, ou sequer possui meios de identificá-las. Pequenas outras confusões auxiliam a tornar o nível de cobertura com sistemas de coleta de esgotos um tanto superestimado nos Censos Demográficos e nas PNADs. Apesar desta observação cautelosa, até pelo crescimento anterior do atendimento com sistemas de água em vários estados, é fato que foram feitos investimentos importantes na expansão de redes coletoras ao longo dos anos 90. No setor de saneamento básico, há uma espécie de sucedâneo da “hierarquia de Maslow”, tão conhecida na área da administração e negócios. Primeiro, a prioridade é dirigida para o atendimento com sistemas de água; em seguida, vem a coleta de esgotos; finalmente, chega a hora do tratamento dos esgotos coletados.

estados, o que se traduziu numa ampliação dos desequilíbrios regionais, aqui também contrarrestando uma firme tendência das décadas anteriores³.

Vale a observação que o resultado pouco animador para os anos 90, apurado pelo Censo, contrariou a expectativa de um salto maior nos índices de atendimento. Contava-se muito com os efeitos benéficos de investimentos de porte efetuados durante o primeiro mandato do Governo FHC, inclusive os oriundos do Tesouro da União. Estes efeitos pareciam confirmados, por exemplo, pelos dados constantes da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio - PNAD de 1999, conforme se verá. Retrospectivamente, ficou mais claro, após o Censo, que a combinação de problemas diversos prejudicou outros esforços positivos do período. Cite-se os problemas imediatos que julgo mais relevantes: ajuste fiscal agudo das contas públicas; instabilidade das políticas do governo federal, com impactos sérios nos fluxos de financiamento para as prestadoras de serviços; paralisia da estratégia de reforma institucional do setor, dada a falta de clareza e/ou o impasse no esforço de conjugação de mercados econômica e financeira auto-sustentáveis com a redefinição da titularidade dos serviços, e sua conseqüente regulação; envelhecimento organizacional de várias das operadoras públicas de serviços, as quais apresentam performance físico-financeira e resultados operacionais inadequados, quando não inaceitáveis⁴.

³ No texto da dissertação, a afirmação de que estamos, hoje, na ante-sala de uma crise não deve se limitar a uma discussão sobre fluxos de financiamento. Além disso, a afirmação merecerá um comentário atenuante e várias digressões, ao contrário, agravantes. A avaliação mitigadora diz respeito ao fato de que o IBGE tem uma conceituação do que é urbano mais abrangente que aquela utilizada por outros países. Disso resulta uma população urbana agregada superior ao que seria obtido a partir de um conceito mais restritivo. Ocorre que boa parte do déficit absoluto de abastecimento de água registrado pelo Censo está localizado nos municípios de até cinco mil ou dez mil habitantes, onde é possível, sob determinadas circunstâncias favoráveis, o acesso mais fácil a fontes alternativas de suprimento, como poços não necessariamente profundos e de exploração familiar. Isto também implica dizer que na avaliação comparativa com os níveis de cobertura de outros países, criam-se distorções significativas, a dano da imagem brasileira. Caso adotássemos conceitos de população urbana e rural à semelhança do que parece fazer a maioria dos países, o resultado seria a ampliação de nossos níveis de atendimento com os serviços de água tanto para a população urbana quanto para a área rural. Em contrapartida, há comentários agravantes, e que estão relacionados a uma tendência do setor se defrontar com situações que tendem, de forma estrutural, a ampliar os custos de investimento e exploração dos serviços e a reduzir ou estabilizar as suas arrecadações.

⁴ Disponham-se estes problemas no tempo. A estratégia de reforma institucional mais aguda do setor, com as suas diretrizes mais claramente demarcadas, foi definida apenas durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. Antes disso, predominaram indecisões sobre o caminho a seguir.

Há outro ponto a examinar. Um segundo propósito do capítulo é não um retrospecto, mas uma análise prospectiva. Argumento que as dificuldades deverão se ampliar nos anos próximos, dada a tendência, para as organizações prestadoras dos serviços, de arrecadações estacionárias e custos, ao contrário, crescentes. É bastante plausível que a pressão dos passivos acumulados e das demandas futuras onere o setor e, em particular, as empresas operadoras, mesmo as melhores dentre elas, a um ponto claramente além da sua capacidade de ofertar serviços.

O terceiro capítulo, que qualifico como eventualmente o mais importante do texto – pelo menos é o mais longo -, envereda por um tema tratado de uma forma um tanto ambivalente. Partindo de duas idéias básicas e aparentadas - (i) a questão da constituição de um mercado viável para as operadoras, públicas ou privadas, é essencial a um futuro sustentável dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e (ii) o futuro institucional do setor tem menos a ganhar com discussões relacionadas à atual ordenação jurídico-constitucional, e muito a se beneficiar de decisões políticas pragmáticas e “heróicas” -, discuto o problema da organização jurídico-legal dos serviços de saneamento em situações onde parece claro que existe, de certa maneira e com algum tipo de alcance, uma *questão regional*. Em função disso, optei por tratar da questão das regiões metropolitanas, onde todos concordamos que assuntos de interesse comum (ou supra-local, para usar uma terminologia juridicamente menos elegante) estão bastante presentes e, também, onde não há concordância relevante sobre como tratá-los de uma maneira que possa ser qualificada como efetiva⁵.

A primeira vista, não é um caminho propriamente original. Afinal de contas, esta foi a aparente estratégia adotada no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, qual seja, a da redefinição da titularidade sobre os serviços nas regiões metropolitanas – assim é, presume-se, o escopo “cifrado” do Projeto de Lei n. 266/1996,

⁵ Por decisões “heróicas”, entendo a definição de uma forma juridicamente nova de enquadrar esta questão da titularidade sobre os serviços. Pelo menos no que respeita às regiões metropolitanas, não vejo como encontrar abrigo firme, inequívoco, na atual ordenação constitucional tanto para as teses descentralizadoras, isto é, voltadas à defesa da titularidade municipal, quanto para as teses mais centralizadoras, ou seja, de titularidade estadual. Veja-se o início do capítulo três deste texto.

do Senador José Serra⁶, e também do projeto posterior do próprio Executivo, o PL n. 4.147/2001. Não obstante, a escolha que fiz, da análise da institucionalidade do setor nas aglomerações metropolitanas, deve-se apenas em parte às mesmas razões que animaram o Governo Federal. Além de destacar o requisito, que julgo obrigatório, da formação de um mercado auto-sustentável, tive outros dois objetivos: primeiro, ressaltar que a situação do setor nestas áreas urbanas pode vir a se tornar mais crítica que se imagina e, segundo, tentar esclarecer que o tratamento das questões de interesse comum nestas regiões, especialmente dos temas mais complexos, não pode ser solucionado nos limites das atuais prescrições constitucionais, ainda que engenhosas e bem intencionadas. Talvez inevitavelmente, o texto defende que a governabilidade de regiões metropolitanas exige colocar na agenda política a discussão de novas formas institucionais e de financiamento, mais centralizadoras do que a vaga ainda presente de descentralização política e administrativa permite conceber. Disso resulta a ambivalência que mencionei anteriormente. Embora a tese lide com a questão do saneamento básico, acaba por derivar para o tratamento mais abrangente da questão das metrópoles, talvez além do que eu mesmo planejei fazê-lo ao início do trabalho.

Possivelmente são pertinentes algumas observações adicionais. Este texto, espero que tenha uma relação também ambivalente com as discussões efetuadas no interior do próprio setor – seus dirigentes e técnicos. Naturalmente, ao defender soluções que implicam agregação de mercados, coloco-me em posição de pouca ou menor confiança em soluções locais. Isto me leva, aparentemente, a um caminho que atribui maior peso às organizações regionais de prestação dos serviços. Nesta situação, não sigo a maioria dos textos acadêmicos – em número, de toda forma, não muito expressivo -, que optam pelo caminho oposto, qual seja, o elogio do poder local. Por outro lado, tampouco sou partidário de soluções unicamente públicas para o fornecimento dos serviços. Se é possível colocar a questão de um modo preciso, diria que ganharíamos muito no futuro aceitando, no setor, a existência de grandes monopólios, públicos ou privados, e não uma miríade de serviços locais dos mais diferentes tamanhos. Teríamos, entretanto,

⁶ Não se tratou, entretanto, como é do conhecimento geral, de uma estratégia bem sucedida. A natureza “cifrada” do Projeto de Lei mencionado deve-se ao fato de que a transferência das titularidades não era explícita: antes, tratava-se de uma possibilidade aberta pelo próprio processo de debate público.

monopólios com mercados auto-sustentáveis e passíveis de algum controle social, através de formas modernas de regulação (não apenas órgãos reguladores, mas todo um “ambiente regulador”, o que não é possível, ou pelo menos é de menor alcance e bem pouco prático perante uma fragmentação excessiva de mercados e operadoras).

Portanto, esta segunda ambivalência diz respeito à defesa, se é possível falar desta maneira, de organizações monopólicas, mas não necessariamente aquelas que aí estão. De certa forma, mantenho a expectativa de que, conduzida a discussão por esta rota – destacando a própria questão metropolitana -, a tese saia um pouco do “debate de trincheiras” que caracteriza o setor, dividido entre municipalistas e estadualistas⁷ (a defesa de soluções de privatização é ou foi partilhada, geralmente, por dirigentes públicos de fora do setor). Creio que isto será facilitado pelo destaque dado às desigualdades, de toda forma impressionantes, encontradas no interior de regiões metropolitanas, desigualdades que entendo estarem sendo tratadas de forma leniente pela administração pública e por vários textos acadêmicos mais ou menos recentes.

⁷ Os “estadualistas” são representados pela AESBE – Associação das Empresas Estaduais de Saneamento Básico; os “municipalistas” agrupam-se em torno da ASSEMAE – Associação das Empresas Municipais de Água e Esgotos.

Capítulo 1 - O Crescimento Urbano Brasileiro

Uma vez que o Planasa⁸ foi criado durante o regime militar, quando da democratização do país, ou até mesmo antes disso, a discussão sobre a sua manutenção ou alteração radical esteve bastante marcada pela visão benevolente ou crítica acerca das condições políticas que cercaram a sua gênese. Amiúde não se atenta para o fato de que o Planasa foi estruturado, certamente que por meios bastante autoritários, como resposta a uma escalada de urbanização que mudara – e continuava mudando – a fisionomia do país. No Brasil que se tornava predominante e rapidamente urbano, as formas anteriores de prestação de serviços de saneamento básico pareciam cada vez mais limitadas para a ampliação da cobertura da demanda – ao contrário, durante os anos 50 e 60, os percentuais de atendimento encontravam-se provavelmente em declínio⁹. Um dos indicadores básicos de saúde pública – o de mortalidade infantil, onde têm grande peso as doenças de veiculação hídrica – apresentava dados preocupantes e motivadores de decisões radicais. O ambiente da época fez o resto, facilitando a adoção de um Plano de formato centralizador.

Visando lembrar alguns dos aspectos que estiveram na base da criação do Planasa, considere útil reconstituir, ainda que de forma sumária, a evolução do crescimento urbano brasileiro. Com isso, espero chamar a atenção para dados que, óbvios e de fácil obtenção, são freqüentemente esquecidos quando é o caso, em particular, de avaliar a evolução da relação demanda x oferta de serviços públicos.

Neste sentido, um aspecto especialmente importante é que, ao contrário de países economicamente mais desenvolvidos, que possuem, em geral, uma configuração urbana

⁸ A instituição do conjunto de idéias e instrumentos que conformaram o Plano Nacional de Saneamento – Planasa – foi gradativa. Uma reconstituição rápida deste processo encontra-se no capítulo seguinte deste texto.

⁹ Anteriormente ao Planasa e às suas companhias estaduais, os serviços de saneamento básico eram prestados, predominantemente, por organizações municipais. Havia exceções notáveis, no entanto, especialmente no caso do Estado de São Paulo, que são mencionadas no próximo capítulo. Quanto aos índices de cobertura, os eventuais problemas ocorridos ao longo dos anos 50 são uma suposição, a qual se baseia em altas taxas de crescimento urbano e ausência de mecanismos efetivos de financiamento para o setor. Apenas no Censo de 1960, o IBGE iniciou a coleta de dados sobre atendimento com serviços de água e esgotos.

policêntrica (apesar de situações excepcionais, como Tóquio, Londres e Nova York, esta com expressão atenuada pela natureza multipolar do sistema urbano americano), o Brasil apresenta características próprias ao crescimento econômico tardio: taxas relativamente altas de urbanização, similares àquelas de países como os EUA e o Japão¹⁰, e distribuição ainda desequilibrada da população entre grandes regiões, regiões metropolitanas e municípios.

O crescimento urbano brasileiro foi reconhecidamente vertiginoso, com os níveis de concentração populacional nas cidades dando saltos sucessivos. Assinale-se que, em 1940, Rio de Janeiro e São Paulo possuíam mais de um milhão de habitantes, mas não havia qualquer outra cidade com contingente populacional superior a 400 mil habitantes.

A Tabela 1 apresenta dados demográficos mais agregados desde 1872 e os percentuais de crescimento (ou decréscimo) das populações totais, urbanas e rurais para cada período intercensitário.

¹⁰ Esta afirmação, como já se observou, não considera divergências metodológicas sobre o que é urbano e o que é rural. O IBGE considera urbanas, desde o Censo de 1940 (por força de um Decreto-Lei de 1938), todas as sedes de municípios e distritos, independentemente de suas características, contingente populacional e densidades. Esta regra parece não ser utilizada por outros países, e leva a uma possível superestimação da população urbana brasileira. O assunto é discutido em “Cidades Imaginárias” (José Eli da Veiga, Editora Autores Associados, 2002). Para o propósito deste capítulo, que visa a por em destaque os grandes contingentes populacionais que vivem em áreas metropolitanas ou assemelhadas, um recálculo da população urbana total brasileira – com redução do seu número agregado - apenas enfatizaria o peso das metrópoles e os aspectos para os quais se deseja chamar a atenção.

Tabela 1
Evolução da População Total, Urbana e Rural, e percentuais de crescimento nos períodos inter-censitários

Anos	Pop. Total	Pop. Urbana	%	Pop. Rural	%	% a.a. PTot	% a.a. PÚrb	% a.a. PRur
1872	9.930.478							
1890	14.333.915					2,06		
1900	17.438.434					1,98		
1920	30.635.605					2,86		
1940	41.236.315	12.880182	31,2	28.356.133	68,8	1,50		
1950	51.944.397	18.782.891	36,1	33.161.506	63,9	2,34	3,84	1,58
1960	70.070.457	31.303.034	44,6	38.767.423	55,4	3,04	5,24	1,57
1970	93.139.037	52.084.984	55,9	41.054.053	44,1	2,89	5,22	0,57
1980	119.002.706	80.436.409	67,6	38.566.297	32,4	2,48	4,44	-0,62
1991	146.825.475	110.990.990	75,6	35.834.485	24,4	1,93	2,97	-0,67
2000	169.799.170	137.953.959	81,2	31.845.211	18,8	1,63	2,45	-1,30

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

A observação dos números da Tabela 1 permite verificar um primeiro salto demográfico no período 1940/1950, quando houve um acréscimo de mais de 10 milhões de habitantes, contra incrementos de pouco mais de 13 milhões e 10 milhões nos períodos intercensitários anteriores, 1900/1920 e 1920/1940, respectivamente. Também na década de 40, a população urbana já cresce mais, em números absolutos, que a população rural, fenômeno que se acentua visivelmente nos períodos seguintes.

Esta evolução demográfica pode ser esquematicamente dividida em três etapas distintas. Numa primeira fase, entre 1870 e meados dos anos 30, o país apresentava, simultaneamente, altas taxas de natalidade e mortalidade, resultando um crescimento vegetativo menos expressivo. Parte do seu apreciável avanço demográfico, que variou de 2% a 2,9% a.a., deve ser atribuída à migração internacional (o que auxilia a explicar o maior incremento registrado para o período 1900/1920, comparativamente aos vinte anos seguintes). Uma segunda etapa inicia-se em 1940, quando declinam as taxas de mortalidade e já não apresentam relevância os movimentos migratórios internacionais¹¹.

¹¹ Há um contínuo aumento da expectativa de vida, estimada em 41 anos em 1940 e em 73 anos, aproximadamente, em 1995.

Nesta fase, ao longo dos anos 50 e 60, a taxa média de crescimento populacional chega a 2,9% a.a. A terceira etapa se inicia ao final dos anos 60, quando começam também a declinar as taxas de fecundidade, contrabalançando a contínua redução dos níveis de mortalidade, o que faz com que a taxa média de incremento demográfico se situe em um nível bastante mais baixo que o verificado no período anterior¹².

A Tabela também demonstra que a população urbana multiplicou-se mais de onze vezes desde 1940, enquanto o contingente de população rural tem decrescido a ponto de se aproximar, hoje, do registrado àquela mesma data. A década de 50 é considerada o ponto inicial do êxodo rural-urbano, estimando-se que cerca de 11 milhões de pessoas, metade originada do interior nordestino, tenham deixado as zonas rurais naquele decênio, gerando ou elevada migração no interior de cada região, em direção aos seus núcleos urbanos, ou migrações interregionais, predominantemente dirigidas para a cidade de São Paulo e áreas vizinhas. Parte menor dos deslocamentos, mas importante sob o aspecto da ocupação territorial, se destinou a fronteiras da expansão agrícola.

A Tabela 2 mostra que esta evolução não foi homogênea em todas as regiões, especialmente quanto à distribuição populacional em áreas urbanas e rurais. A Região Sudeste sempre concentrou o maior contingente de população e registrou a mais elevada taxa de urbanização. A Região Sul apresentou, até 1980, quanto aos índices de urbanização, um comportamento semelhante às das Regiões Nordeste e Norte, visivelmente descolando-se delas a partir desta data. Já o último censo demonstra um avanço relativo de todas as regiões sobre o agregado total da população urbana, com redução significativa da participação do Sudeste. De maneira geral, no entanto, apesar dos desequilíbrios econômicos regionais, todas as regiões se urbanizaram a índices médios elevados. Tendo como pano de fundo a alta taxa média de crescimento da economia brasileira durante o período 1930/80, esta evolução urbana geral deve-se, sobretudo, ao processo de industrialização, à extensão e complexidade crescente do setor de serviços, à maior ou menor concentração da propriedade fundiária, ao tipo de cultura agrícola praticada e, mais localizadamente, ao recorrente fenômeno da seca nordestina.

¹² Cf. "Distribuição Espacial da População Brasileira: Mudanças na Segunda Metade deste Século". Camarano, Ana Amélia, e Beltrão, Kaizô Iwakami. Texto para Discussão n.766. IPEA, novembro de 2000. Todo o presente capítulo se baseia largamente neste trabalho.

Tabela 2
Evolução da População Urbana e da Taxa de Urbanização por Grande Região, e
Percentual de Participação de Cada Região no Total de População Urbana do País
(em mil habitantes)

Censo/Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1950					
Pop. Urbana	620	4.940	10.537	2.310	357
% Urbanização	30,8	27,2	47,1	32,3	26,4
% Tot. PopUrb	3,2	26,3	56,1	12,3	1,9
1960					
Pop. Urbana	1.001	7.919	17.874	3.850	657
% Urbanização	37,5	33,6	56,4	37,3	33,2
% Tot. PopUrb	3,2	25,3	58,0	12,3	2,1
1970					
Pop. Urbana	1.719	12.500	29.011	7.292	1.458
% Urbanização	46,6	44,6	67,5	48,3	45,8
% Tot. PopUrb	3,3	24,0	55,7	14,0	2,8
1980					
Pop. Urbana	2.735	18.178	44.642	11.341	3.619
% Urbanização	55,0	55,7	83,3	56,9	63,0
% Tot. PopUrb	3,4	22,6	55,5	14,1	4,5
1991					
Pop. Urbana	4.550	24.307	58.936	16.426	6.659
% Urbanização	59,6	60,3	87,7	71,2	78,13
% Tot. PopUrb	4,1	21,9	53,1	14,8	6,0
2000					
Pop. Urbana	9.014	32.975	65.549	20.321	10.092
% Urbanização	69,8	69,0	90,5	80,9	86,7
% Tot. PopUrb	6,5	23,9	47,5	14,7	7,3

Fonte: IBGE, Censos Demográficos

Quanto à distribuição da população urbana, utilizando análises ainda do Censo de 1991, dos 4.491 municípios então existentes, apenas 560 possuíam uma população superior a 20 mil habitantes, com concentração na área do Centro-Sul. Dos 186 municípios com mais de 100 mil habitantes, 64 estavam situados nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e 89 na região Sudeste. A Tabela 3 apresenta a distribuição populacional nas cidades por grupos de tamanho.

Entretanto, o fenômeno mais importante quanto à distribuição demográfica diz respeito às regiões metropolitanas. As nove metrópoles criadas na década de 70 abrigavam 41,9 milhões de habitantes em 1991 e 48,9 milhões em 2000, mantendo sua participação relativa (respectivamente, 28,7% e 28,8 %) no total da população do país¹³. Como a

¹³ As nove metrópoles estão assinaladas na Tabela 4. A Lei Federal Complementar 14/73 criou as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. No ano seguinte, a Lei Federal Complementar 20/94 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (trata-se, no caso, do mesmo documento legal que promoveu a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara).

Constituição Federal de 1988 abriu a oportunidade aos Estados, mediante Lei Complementar, de criar regiões metropolitanas, seu número cresceu recentemente. Considerando apenas aquelas com mais de um milhão de habitantes, encontraremos um contingente populacional da ordem de 62,99 milhões, ou 45,73% da população urbana e 37,14% da população total brasileira, cf. Tabela 4¹⁴.

Tabela 3¹⁵
Distribuição da População Brasileira por Grupos de Tamanho
(em %)

GRUPOS	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1996
Urbana	31,2	36,2	45,4	55,9	67,7	74,8	78,0
500 e +	10,8	14,2	21,4	26,7	32,3	35,2	35,7
100-499	5,1	4,9	4,4	6,5	9,6	10,7	11,3
50-99	1,7	2,2	2,6	3,2	4,1	5,4	9,1
20-49	1,9	3,0	4,3	5,1	6,3	7,6	10,4
Menos 20	11,7	11,9	12,7	14,0	15,5	16,4	11,8
Rural	68,8	63,8	54,6	44,1	32,4	24,5	22,0

Fonte: IBGE. Censos Demográficos e Contagem Populacional de 1996

¹⁴ Na verdade, sob o aspecto territorial, este período de 50 anos mostrou dois movimentos diferenciados da população brasileira. O movimento predominante foi a concentração populacional nas áreas urbanas e em cidades cada vez maiores. Outro movimento foi a expansão das fronteiras agrícolas, primeiro na região Sul, em seguida no Centro Oeste e, finalmente, na região Norte. *Ibd.*, pg. 22. Para alguns autores, estas modificações territoriais foram mais importantes que as próprias taxas elevadas de crescimento demográfico.

¹⁵ *Ibd.* Pg. 9.

Tabela 4
População das Regiões Metropolitanas em 2000
(em mil habitantes)

Estado	População Total	RM.	População Total	% RM/Estado
Alagoas	2.819	Maceió	988	35
Bahia	13.066	Salvador (*)	3.018	23
Ceará	7.418	Fortaleza (*)	2.978	40
Distrito Federal	2.043	Região Integrada de Desenvolvimento	2.843	139 (1)
Espírito Santo	3.094	Vitória	1.425	46
Goiás	4.996	Goiânia	1.636	32
Maranhão	5.642	São Luís	1.068	19
Minas Gerais	17.886	B. Horizonte (*) e Colar Metropolitano	4.811	27
Minas Gerais		RM Vale do Aço e Colar Metropolitano	562	3
Pará	6.189	Belém (*)	1.794	29
Paraná	9.558	Curitiba (*)	2.723	28
Paraná		Londrina	647	6
Paraná		Maringá	473	5
Pernambuco	7.911	Recife (*)	3.335	42
Rio de Janeiro	14.367	Rio de Janeiro (*)	10.872	75
Rio Gde. do Norte	2.771	Natal	1.040	37
Rio Grande do Sul	10.081	Porto Alegre (*)	3.807	37
Santa Catarina	5.349	RM Florianópolis e Área de Expansão	815	15
Santa Catarina		RM Vale do Itajaí e Área de Expansão	557	10
Santa Catarina		Norte/Nordeste e Área de Expansão	906	17
São Paulo	36.969	Baixada Santista	1.474	4
São Paulo		Campinas	2.333	6
São Paulo		São Paulo (*)	17.834	48

(1): No caso do Distrito Federal, a sua população "metropolitana" abriga contingentes populacionais do Estado vizinho, Goiás, que gravitam em torno de Brasília.

(*) Regiões metropolitanas criadas em 1973 e 1974.

Fonte: IBGE.

Capítulo 2 - A Evolução do Setor de Saneamento Básico –Retrospectiva Recente e Perspectivas Futuras

2.1. Antecedentes

Diversamente do verificado em outras áreas de infra-estrutura pública, como telecomunicações, energia, rodovias e ferrovias, as quais passaram por processos abrangentes e agudos de privatização, as intenções do governo brasileiro de reforma estrutural dos serviços de saneamento básico apresentaram efeitos bastante reduzidos¹⁶. Assim, substantivamente, segue seu curso grande parte da estrutura criada pelo Plano Nacional de Saneamento – Planasa, instituído em 1971, no auge da intervenção governamental na economia. As suas características originais e principais são bastante conhecidas: a presença do Banco Nacional da Habitação – BNH como órgão formulador de diretrizes e responsável pelo fomento; a utilização de recursos vinculados do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e a criação de companhias estaduais de saneamento, únicas habilitadas aos financiamentos do sistema¹⁷.

A Tabela 1, mais adiante, apresenta a distribuição de municípios e população segundo a forma de atendimento – se por empresas regionais, microrregionais e municipais de saneamento -, para os anos de 1999 e 2000. Note-se que é pouco relevante a presença de organizações microrregionais e que, durante o período aferido, uma companhia regional cessou de existir (a do estado do Mato Grosso). Por outro lado, as 26 empresas regionais (estaduais) remanescentes, cuja origem remonta ao início dos anos 70 e ao Planasa, respondem pelo atendimento de mais de 100 milhões de usuários urbanos.

¹⁶ A expectativa de reformas estruturais, segundo um “timing” que se imaginava mais rápido, também foi compartilhada, e defendida, pelo Banco Mundial. Ver o documento “Brazil Water and Sanitation Service – Review and Strategy”, datado de março de 1998.

¹⁷ O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS foi criado em 1967. O Sistema Financeiro de Saneamento – SFS surgiu no ano seguinte, 1968. Em 1971, o governo federal lançou o Plano Nacional de Saneamento – Planasa. Entretanto, desde 1969 os recursos do FGTS já eram aplicados em sistemas de água e esgotos. O BNH, criado em 1964, foi extinto em novembro de 1986, tendo a Caixa Econômica Federal, menos um banco de investimento e mais uma instituição bancária de primeira linha, assumido as funções de agente financeiro do setor. O monopólio de acesso das companhias estaduais aos financiamentos do sistema só foi rompido no início dos anos 90, com a concessão de empréstimos a algumas organizações municipais prestadoras dos serviços.

A instituição do Planasa permitiu a mobilização de uma massa ascendente de recursos ao longo da década de 70, com um pico de investimentos nos anos de 1981 e 1982, seguido por um biênio fortemente negativo (1983 e, sobretudo, 1984), já como efeito da retração macroeconômica ocasionada por cortes de gastos públicos e pelas restrições das contas externas¹⁸. Não obstante, quase uma década e meia de investimentos em montantes relativamente altos permitiu ganhos relevantes nos níveis de cobertura dos serviços, em especial com abastecimento de água, revertendo uma situação anterior em que as crescentes taxas de urbanização, verificadas desde os anos 50, elevavam o número absoluto de famílias moradoras de áreas urbanas desprovidas de qualquer serviço de saneamento básico (fato comprovado para os anos 60 e provável para a década anterior). As Tabelas 2 e 3 mostram a evolução do atendimento com sistemas de água e esgotos à população urbana desde 1960¹⁹, dados que são ilustrados pelo Gráfico 1. Fica perfeitamente caracterizada a forte elevação dos índices de atendimento a partir do Planasa – 1970 em diante -, com resultados significativos mesmo na década de 80, na qual se iniciou um longo período de dificuldades da economia brasileira.

¹⁸ O início do longo período de problemas da economia brasileira, que se prolonga até o presente, pode ser datado de novembro de 1980, momento de um conjunto de medidas econômicas que cortou fortemente os gastos de governo. A queda da atividade econômica e, em consequência, do nível de emprego afetou bastante o fluxo de caixa do FGTS, que seria também prejudicado pelo crescimento da inadimplência dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação. Entretanto, o impacto negativo deste novo cenário para o setor de saneamento só ocorreria, mais pronunciada e tardiamente, em 1983. Cf. Abicalil, Marcos Thadeu. “Investimentos em Saneamento Durante a Transição”. Um resumo deste texto foi publicado in “Brasil – Uma Década em Transição”. Renato Baumann (org). Edição Campus/Cepal.

¹⁹ Os dados de esgotamento sanitário sofrem de imprecisão, por deficiência de informação de pesquisadores e recenseados. A experiência indica que o nível de cobertura real é provavelmente menor, neste caso, que o revelado pelos dados do Censo. Por outro lado, se fosse adotado um critério de diferenciação entre urbano e rural que não aquele utilizado pelo IBGE, com redução de população tida como urbana e ampliação da população qualificada como rural, o efeito estatístico seria a ampliação do atendimento em ambas as áreas. Isto ocorreria com a simples passagem de numerosas e pequenas sedes e distritos municipais para o universo classificado como rural – estes locais apresentam taxas menores de cobertura com sistemas sanitários que a média urbana, mas taxas muito superiores à média das áreas rurais.

Tabela 1
Distribuição dos Prestadores de Serviços, segundo características de atendimento

	Prestadores de Serviço		População Urbana dos Municípios Atendidos (milhões)		Quantidade de Municípios Atendidos	
	Abrangência	Quant.	Água	Esgoto	Água	Esgoto
1999	Regional	27	100,6	69,5	3.890	748
	Microrreg.	5	0,8	0,1	14	4
	Local	166	18,9	17,4	165	100
	Total	198	120,3	87,0	4.069	852
	Abrangência	Quant.	Água	Esgoto	Água	Esgoto
2000	Regional	26	101,5	71,8	3.835	762
	Microrreg.	4	0,7	0,1	11	4
	Local	187	21,2	19,5	187	116
	Total	217	123,4	91,4	4.033	882
	Abrangência	Quant.	Água	Esgoto	Água	Esgoto

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Esta tabela traz apenas os dados relativos às operadoras de serviços que encaminharam informações ao SNIS. Suas áreas de operação cobrem 92% da população urbana brasileira.

Tabela 2
Evolução de Indicadores de Saneamento no Brasil
(em percentual de domicílios permanentes urbanos e rurais)

Indicadores	1960	1970	1980	1991	2000
Água					
Dom. Urbanos	41,86	52,94	74,97	87,21	89,76
Dom. Rurais	1,26	2,65	4,33	9,39	—
Esgotos – Rede					
Dom. Urbanos	26,01	20,86	35,90	42,83	56,02
Dom. Rurais	0,31	0,36	1,38	1,90	—
Esgotos – Fossas					
Dom. Urbanos	19,68	21,31	19,90	19,69	16,00
Dom. Rurais	2,68	1,56	5,88	7,21	—

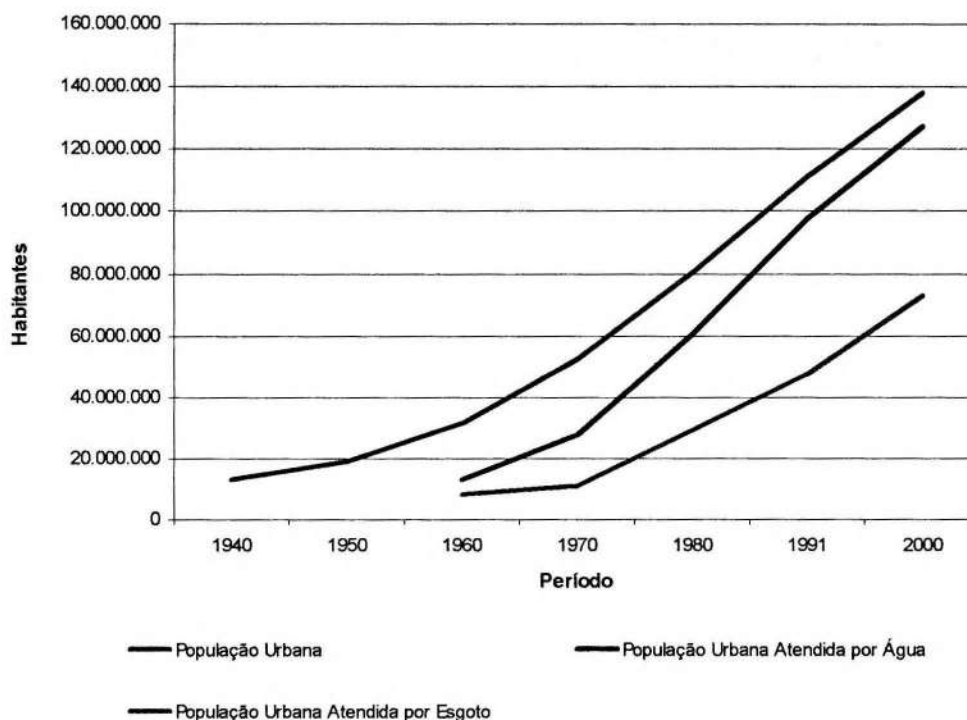
Fonte: IBGE (Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000). No caso de 1960, foi utilizado o volume original publicado pelo IBGE. Não houve pesquisa de dados de serviços de água e esgotos nos censos anteriores a 1960.

Tabela 3
Evolução Incremental de População Atendida por Sistemas de Saneamento Básico
(nº de habitantes)

	População Urbana	Cobertura Água (%)	População Atendida	População Incremental Atendida	Cobertura Coleta de Esgoto (%)	População Atendida	População Incremental Atendida
1940	12.880.182						
1950	18.872.891						
1960	31.303.034	41,86	13.103.450		26,01	8.141.919	
1970	52.084.984	52,94	27.573.790	14.470.340	20,86	10.864.927	2.723.008
1980	80.436.409	74,97	60.303.175	32.729.985	35,90	28.876.670	18.011.743
1991	110.990.990	87,81	97.461.188	37.158.013	42,83	47.537.441	18.660.771
1999	127.829.285	92,34*	118.037.562	20.576.374	52,53*	71.606.418	24.068.977
2000	137.953.959	89,76	123.829.285	26.348.097	56,02	77.281.807	29.744.366

Fonte: IBGE (Censos Demográficos). PNAD (1999). Os dados da PNAD foram mantidos na Tabela para efeito comparativo..

Gráfico 1
Curvas de Crescimento da População Urbana Total
e da População Urbana Atendida por Sistemas Públicos de Água e Esgotos



Nos mesmos anos 80, iniciou-se uma perda de qualidade do sistema, da qual foi fato marcante a extinção do BNH – mais a queda do nível anual médio de investimentos, como proporção do PIB, conforme Gráfico 2 (no entanto, na década ainda houve desempenho melhor que a registrada posteriormente nos anos 90). À época, já se acumulavam vários problemas significativos, alguns deles endógenos ao modelo, mas com variações importantes de intensidade conforme a região ou o estado: (i) baixa geração própria de caixa por parte das companhias, parcialmente devido ao controle de tarifa, com propósitos antiinflacionários, exercido pelo governo federal; (ii) forte pressão do endividamento contraído na fase anterior; (iii) desempenho gerencial e operacional aquém de standards razoáveis (hiato significativo entre valores faturados e efetivamente arrecadados, níveis elevados de perdas físicas e financeiras de volumes de água tratada, etc.); (iv) baixa participação ou inoperância dos Fundos Estaduais de Água e Esgotos - FAEs²⁰.

Ao final da década, com a perda gradativa de capacidade do governo federal para a formulação de diretrizes e de monitoramento, o fluxo irregular dos financiamentos concedidos ao setor (ampliando as margens de incerteza quanto aos recursos disponíveis para a expansão dos sistemas), o descontrole inflacionário e a descentralização política decorrente do regime democrático, algumas companhias estaduais passaram, pelo menos parcialmente, a se desprender do controle centralizado até então exercido, em especial quanto à fixação das tarifas²¹. Isto permitiu, em alguns casos, um aumento expressivo de geração própria de caixa e a disponibilidade de recursos para expansão dos serviços. Politicamente, implicou um certo grau de estadualização do sistema, mas segundo um processo desordenado e fragmentário. Apesar disso, não obstante a aplicação de tarifas

²⁰ Os FAEs foram previstos e criados, com recursos fiscais do tesouro dos governos dos estados, para a contrapartida regional aos recursos financiados, onerosos portanto, pelo BNH. A finalidade era a alavancagem financeira das companhias estaduais ao início de operação do Planasa, com os retornos aos empréstimos dos FAEs servindo à sua realimentação. Estes fundos poderiam ter representado um papel crescente em importância no sistema, o que acabou por não ocorrer.

²¹ Embora apenas em setembro de 1991 o governo federal tenha revogado o Decreto n. 62.587/78, que regulamentava o sistema de tarifas dos serviços de saneamento básico integrados (ou não) ao Planasa, bem antes disso, ao final da década anterior, em meio à subida de patamar do processo inflacionário e ao desarranjo dos preços relativos, algumas concessionárias estaduais - e algumas autarquias e empresas municipais - passaram a arbitrar por conta própria o valor de suas tarifas (contando, mas nem sempre, com o consentimento dos poderes executivos dos Estados e dos municípios, expresso nos decretos específicos que autorizavam os reajustes).

mais realistas sobre os serviços, os primeiros anos da década de 90 registraram níveis agregados de investimentos até quatro vezes menores, como proporção do PIB, comparativamente ao período de melhor desempenho durante os anos 70²².

Esta situação se modificou temporariamente, no quadriênio 95-98²³, quando o montante de recursos para o setor tornou a subir (inclusive pelos aportes fiscais do orçamento da União), seguindo-se nova curva de declínio, a qual evidenciou a ausência de condições favoráveis a uma retomada auto-sustentável dos investimentos. Sob o aspecto estrito dos financiamentos, concorreram para isso as medidas de contingenciamento de aportes novos do FGTS (por política de restrição fiscal, inclusive objeto de acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI) e a situação de endividamento de governos e companhias estaduais (e/ou a sua geração inadequada de caixa).

A Tabela 4, a seguir, busca caracterizar uma periodização do padrão de investimentos no setor, segundo a sua relação percentual com o PIB agregado. O Gráfico 2, logo depois, traz as mesmas informações, mas segundo sua variação anual no âmbito de um longo período (1971-1997). Nota-se com clareza a queda da taxa de investimentos no triênio 1981/84, ao final dos anos 80 e em toda a primeira metade da década de 90. Por sua vez, o Gráfico 3 permite a visualização dos níveis de investimento para o período 1995/2001, cobrindo quase a totalidade dos oito anos de mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Veja-se que a partir de 1998 há uma queda geral dos recursos aplicados, sendo que o destaque negativo corre por conta dos recursos financiados pelo FGTS, que se mantêm em declínio constante.

²² Ver Abicalil, Marcos Thadeu. Op.cit. Os períodos agregados para a confecção da Tabela 4 não apresentam, nunca é demais ressaltar, comportamento homogêneo. Assim, o intervalo 1980-89, cuja média de investimentos no setor em relação ao PIB não se mostra tão distante do verificado nos anos 70, beneficia-se das alocações efetuadas ao início da década, pré-1983, conforme comentado no texto.

²³ Em 1998, os investimentos no setor de saneamento atingiram o patamar de 0,38% do PIB.

Tabela 4

Taxas médias de Investimentos em Saneamento (em % sobre o PIB)

1971-1979	0,34
1980-1989	0,28
1991-1994	0,13
1995-2000	0,25

Fonte: 1971-1993, PMSS; 1994 – SEPURB; 1995-98, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/PMSS)

Gráfico 1

**Taxa de investimentos em água e esgotos - 1971-1997
preços constantes de 1980**

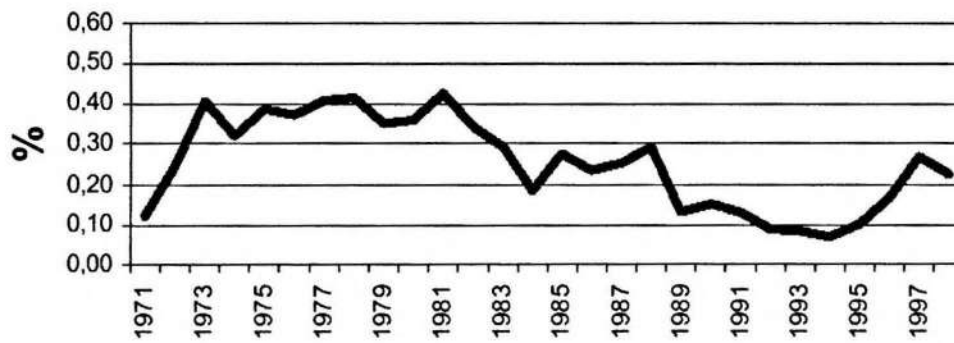
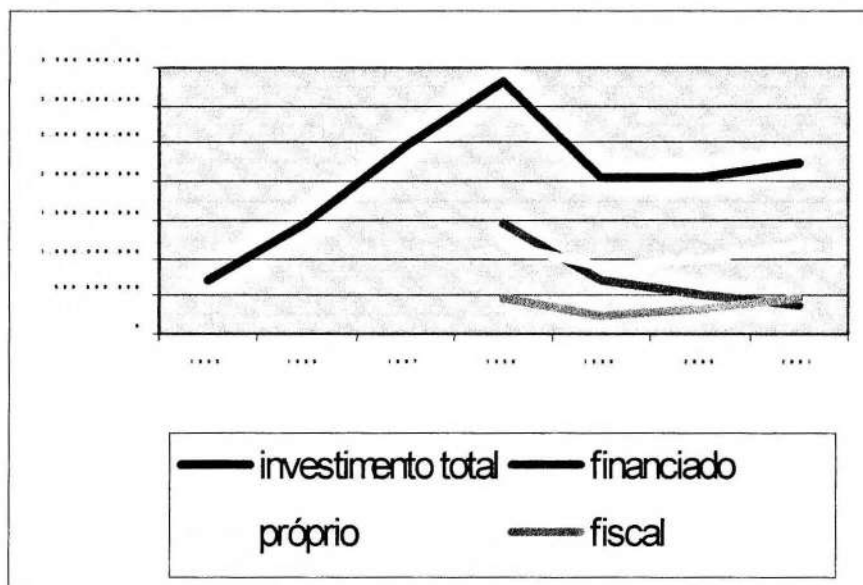


Gráfico 3
Taxa de Investimentos no Setor de Saneamento
Período 1995-2001
(preços constantes em R\$)



Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

As conseqüências das oscilações e desencontros da década de 90 se refletem no avanço menor da cobertura com serviços de abastecimento de água durante o período. Conforme a Tabela 2, os dados do Censo 2000 não confirmaram as informações anteriores, como a da PNAD de 1999²⁴. Esperava-se, como já observado no capítulo introdutório deste texto, que houvesse um salto apreciável na cobertura da população urbana. Embora tenha se aferido um acréscimo percentual de atendimento em relação a 1991, ele se revelou reduzido. O resultado é que a população urbana total cresceu mais, em números absolutos, que os novos usuários de sistemas públicos de abastecimento. Não obstante o registro de um aumento substantivo nos índices de atendimento com coleta de esgoto e

²⁴ Durante a década, conforme Tabela 2, o adicional de população urbana foi maior que o total de população também urbana incrementalmente atendida por sistemas de abastecimento de água, o que não havia ocorrido nas duas décadas anteriores. Deve-se observar que os comentários têm por objeto dados apenas de cobertura física com sistemas públicos. Questões como as de qualidade da água distribuída e de regularidade do abastecimento não foram abordadas neste texto por falta de informações abrangentes e confiáveis.

fossas sépticas, este aspecto positivo não elide o problema do abastecimento público de água.

Este fato sugere pelo menos três ordens de problemas centrais:

- O conjunto de medidas adotado ou planejado para os anos 90 (o qual dificilmente poderia caracterizar uma política definida, inclusive de investimentos) revelou-se claramente insuficiente para a manutenção do “timing” de crescimento da cobertura que caracterizou as décadas anteriores. Este é um aspecto delicado, que indica a necessidade do setor contar com uma política mais pragmática face à demanda de investimentos para a próxima década, com a solução que for possível para a questão institucional. Caso não haja esta política, o risco é a obtenção de resultados ainda mais decepcionantes no próximo Censo²⁵.

- Caberia um diagnóstico mais preciso da natureza dos déficits acumulados nos municípios de menor população (até 20 mil habitantes). Conforme Tabela 5, a maior parte dos desafios da universalização do atendimento com sistemas de água está localizada em municípios de população diminuta. No entanto, uma parcela dos obstáculos pode residir em densidades relativamente baixas, que trazem dificuldades à extensão de cobertura dos serviços de abastecimento por redes públicas. Nestes casos, é possível que uma solução seja a do abastecimento individual, ou familiar, através de poços de menor profundidade.

- Uma parte não desprezível dos déficits acumulados encontra-se nas periferias metropolitanas, onde o tratamento das questões legais e de infra-estrutura de loteamentos irregulares e favelas é um pré-requisito para a expansão da cobertura dos serviços, em direção à sua universalização. Neste sentido estrito, o setor de saneamento passa a depender mais diretamente da adoção de políticas urbanas mais agressivas, especificamente dirigidas às camadas mais pobres da população. Isto implica a implantação de programas integrados de desenvolvimento urbano e saneamento básico e

²⁵ O fato do setor ter sido objeto de uma política reformista, tentativa ao menos, não implica reconhecer necessariamente que a mesma tenha se mostrado clara e coerente. Um exame mais acurado do desenrolar dos anos 90, ou do governo FHC, revela uma série de hesitações, movimentos pendulares e, mais que tudo, um estiolamento das iniciativas, premidas por finalidades de curto e longo prazo.

ambiental, sob regime de cooperação entre organismos públicos diversos, freqüentemente fazendo parte de esferas diferentes de governo. Embora já haja precedentes quanto a programas desta natureza – por exemplo, o Programa Guarapiranga, em São Paulo, e o Programa do Alto Iguaçu, na Região Metropolitana de Curitiba, ambos bem sucedidos neste aspecto -, trata-se de um requisito de difícil concerto político e de implantação que está longe de aspectos triviais.

Por outro lado, sob o aspecto mais estritamente físico, valeria apontar as seguintes questões principais:

- O percentual médio de cobertura com abastecimento de água à população urbana é relativamente elevado, com um salto apreciável, relativo e absoluto, desde o ano de 1960, não obstante o acréscimo de 106 milhões de habitantes urbanos no período. Isto indica que, em quatro décadas, cerca de 110 milhões de novos usuários passaram a ser atendidos por sistemas públicos de abastecimento de água. Este é o aspecto de maior sucesso dos serviços públicos de saneamento e invalida as idéias de uma “crise permanente” do setor no Brasil. Ao contrário, é improvável que outros países em desenvolvimento possam exibir performances equivalentes, frente a um processo de urbanização de magnitude e acelerado.
- Persistem importantes desequilíbrios regionais e interestaduais na prestação do serviço, com situação mais favorável no Sudeste e Sul, e índices menores de atendimento no Nordeste, Norte e Centro-Oeste.
- A evolução dos serviços de coleta de esgotos foi menos bem sucedida, com atendimento concentrado em São Paulo e no Distrito Federal, seguindo-se Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Bahia e Ceará, e queda mais acentuada de cobertura nos demais estados, chegando a índices de atendimento residuais na região Norte. Não obstante, como já se verificou pelos dados do último Censo, há uma visível tendência a crescimento percentual deste serviço nos últimos anos.
- São baixos os volumes de esgotos tratados, com investimentos recentes concentrados em São Paulo. Há pouca informação disponível sobre a natureza dos processos, as vazões e a qualidade dos tratamentos existentes. Porém, este é um caso típico de um tema

alardeado, “na moda” – sob forte crivo da opinião pública e da imprensa -, mas que gerou pouquíssima e irrelevante discussão em torno dos mecanismos de financiamento dos serviços. Com efeito, nos Estados Unidos e na Europa, a parte a realidade econômica distinta da nossa, os investimentos em saneamento ambiental - ou tratamento de esgotos - foram viabilizados com importante fluxo de recursos de ordem fiscal. Além disso, tratou-se de processo mais gradativo, com prazo de maturação medido em décadas, e ainda em curso. Aqui, o debate sobre o assunto elide a questão do financiamento, como se fosse razoável a viabilidade do aporte de recursos a partir apenas de arrecadações tarifárias e empréstimos onerosos.

- Permanecem os baixos índices de atendimento direto ou de controle sanitário em áreas rurais²⁶. Dados os critérios do IBGE, tratar-se-ia, nossa população rural, de contingentes relativamente dispersos, o que dificulta a cobertura dos serviços com sistemas convencionais. No momento, o atendimento, salvo situações mais ou menos excepcionais, fica por conta de iniciativas ainda no âmbito da área da Saúde. Aparentemente, não se dispõe de um diagnóstico claro das situações com toda certeza diversas que se encontram pelo país.

²⁶ Entretanto, conforme já observado, o critério historicamente adotado pelo IBGE, para a definição de área urbana ou rural, é diverso da maioria dos outros países e leva a uma possível superestimação da população qualificada como urbana.

Tabela 5
Cobertura Urbana com Serviços de Saneamento (%)

Cobertura Urbana - %	Taxa Urbanização	Abastecimento de Água	Esgotos + Fossa Séptica
Média Nacional	81,2	89,6	72,0
Municípios até 20 mil habitantes	55,0	62,1	33,4
Municípios de mais de 500 mil habitantes	98,0	92,0	82,8

Fonte: IBGE, Censo 2000.

Tabela 6
Cobertura de Serviços de Água e Esgotos por Grandes Regiões (1999) (em percentuais de domicílios permanentes urbanos)

Indicadores	Brasil	Sudeste	Sul	Nordeste	Norte	CentroOeste
Água						
Rede Pública	92,34	96,10	95,00	88,55	71,53	86,16
Esgoto						
Rede Pública	52,53	78,83	22,04	28,10	8,19	39,37
Fossas Sépticas	23,15	12,10	56,12	23,48	46,50	9,15

Fonte: PNAD, 1999.

Pelo ângulo econômico-financeiro, os seguintes aspectos mais urgentes podem ser ressaltados:

- As receitas totais das companhias estaduais e de organizações municipais para as quais se dispõe de informação (de toda forma, um universo altamente representativo e abrangente) apresentam pequena margem positiva em relação às despesas totais. No entanto, tomando-se como exemplo o ano de 1999, apenas 10 das 27 empresas estaduais obtiveram superávit, o que indica baixa geração de recursos próprios para investimento e

consequente dependência de aportes financiados ou transferidos. Há pouca margem para a elevação das tarifas atualmente praticadas, o que guarda relação direta com o problema de renda e emprego.

- Já observado o fato, as amarras dos financiamentos ao ajuste fiscal, que foram permanentes na segunda metade do Governo FHC, asfixiaram o setor. No período, as companhias estaduais apresentaram fluxo negativo de recursos com a Caixa Econômica Federal, mercê do pagamento de passivos anteriores (juros e principal) e ausência de novos financiamentos. Companhias de maior porte, como a Sabesp, em São Paulo, e a paranaense Sanepar e a mineira Copasa, dirigiram-se ao mercado internacional de capitais, contraindo financiamentos inicialmente a baixo custo, mas sob risco cambial, afinal realizado a partir de fevereiro de 1999.

- Pressupõe-se, para o futuro, que será mantida a vinculação de parte dos recursos do FGTS ao setor. No entanto, as taxas de juros praticadas são, primeiro, superiores à rentabilidade média das companhias que apresentam lucratividade e, segundo, elas foram equalizadas para todos os estados, o que cria problemas para as regiões de menor desenvolvimento econômico. A respeito dos aportes de origem fiscal, seu comportamento é irregular e sua gestão mal se justapõe, e certamente menos ainda se articula, com os financiamentos onerosos. Em particular, não há relação inteligível, realista, entre disponibilidades de recursos fiscais e exigências de investimento em saneamento ambiental, tema comentado logo adiante.

O problema que me parece principal, no entanto, é que, a todas estas dificuldades que advêm do passivo financeiro acumulado ao longo de anos e do quase colapso das fontes de financiamento - amarradas estas à crise fiscal mais geral -, já estaríamos vivenciando um período que se caracterizaria por uma forte tendência ao que chamo de *receitas estacionárias e custos crescentes*. Esta tendência se basearia, sumariamente, nos seguintes aspectos principais:

- A busca da universalização dos serviços, tanto de abastecimento de água quanto de esgotamento sanitário, impõe agora, predominantemente, a necessidade de expansão dos sistemas de água em áreas periféricas novas e de ampliação dos sistemas de coleta de esgotos em áreas remanescentes ainda sem atendimento. Usualmente, estes novos

usuários caracterizam-se como de baixa e baixíssima renda. As arrecadações tarifárias decorrentes encontram-se, em geral, abaixo dos custos de investimento e mesmo de operação (comercial, inclusive) das prestadoras dos serviços. Resulta que estas expansões são fortemente subsidiadas. Por sua vez, como fato ligado a este, surge o que se poderia chamar de “bolsões de pobreza” nas regiões metropolitanas, resultado de taxas de desemprego elevadas, queda de rendas médias, contrastando com o custo acentuado de serviços públicos, seja por razões de política macroeconômica, seja por novas deseconomias de escala (é o caso de serviços de saneamento na Região Metropolitana de São Paulo).

- Há uma perda relativa ou absoluta de clientes nas faixas mais altas de consumo, sobretudo industriais (mas também comerciais e residenciais), subsidiadores dos investimentos de expansão dos sistemas para as populações de renda mais baixa. Desde o Planasa, a estrutura tarifária das prestadoras de serviços (inclusive municipais) estabelece que consumos mais elevados pagam proporcionalmente muito mais; a escalada da tarifa, pelo consumo, é geométrica, e não aritmética. O conceito, não isento de contradições, mas engenhoso e de fácil operacionalização, leva a que consumidores maiores subsidiem consumidores menores. Estima-se que usuários de baixa renda apresentem consumos médios reduzidos, o que os transformaria em subsidiados. Na outra ponta, maiores consumidores seriam os subsidiadores. Além disso, as tarifas industriais e comerciais são mais elevadas que as residenciais, contrariamente ao que ocorre no setor de energia elétrica. As crescentes pressões de custos, porém, mais as necessidades de investimento, levaram a que as tarifas praticadas se aproximassem, ou ultrapassassem, o ponto da inelasticidade. Crescentemente, usuários de maior porte passaram a recorrer a outras fontes de suprimento – sobretudo poços profundos – ou a equipamentos economizadores de água. Da mesma forma, as indústrias têm investido firmemente em processos e tecnologias que caminham no mesmo sentido, incluindo o tratamento da água servida, isto feito por conta própria, e a recirculação desta água para, por exemplo, o resfriamento de máquinas, caldeiras, etc. Finalmente, a estrutura tarifária herdada do Planasa apresenta, mais recentemente, um outro problema, qual seja, a da presença mais e mais significativa de residências habitadas por um único indivíduo, o que implica um consumo médio muito baixo. Por ser reduzido, este consumo é subsidiado, embora seja freqüente

que tais indivíduos sejam de renda mais alta (10% das residências na região metropolitana de São Paulo e 11% na capital do Estado têm exatamente esta característica).

- A amortização dos empréstimos contraídos anteriormente para a expansão dos sistemas exerce uma pressão considerável sobre os fluxos de recursos das companhias estaduais de saneamento. O nível de endividamento de várias das empresas elevou-se substantivamente nos últimos anos, e já não subsistem facilidades de rolagem destas dívidas como, por exemplo, nos anos 70 e 80, quando havia uma linha de crédito do antigo Banco Nacional da Habitação para esta finalidade. Por outro lado, o setor é menos organizado política e institucionalmente que, por exemplo, a área de energia elétrica, parecendo haver pouco espaço, ao menos por enquanto, para a articulação de um esquema geral de rolagem destas dívidas, particularmente de alongamento de perfil dos passivos acumulados.

- As prestadoras de serviços devem se defrontar, cada vez mais, com necessidades importantes de substituição de equipamentos e manutenção de grandes, médias e pequenas estruturas, uma vez que há um inexorável envelhecimento dos sistemas, tanto de água quanto de esgotos. Uma vez que boa parte destas estruturas foi implantada nas últimas três décadas, mas com apreciável concentração delas entre 1970 e 1990, impõem-se gastos de reposição que antes não pressionavam os custos ao nível que mais e mais vai se tornando necessário.

- As expansões dos sistemas de água dependem, nas grandes metrópoles sobretudo (mas não apenas nelas), da busca por mananciais novos, os quais se situam, invariavelmente, em locais mais distantes. Com isso, ampliam-se os custos de investimentos e de operação, elevando-se o custo médio por metro cúbico de água produzido. Além disso, a expansão demográfica ainda muito forte leva a pressões sobre os mananciais situados em bacias hidrográficas mais próximas, acarretando problemas agudos de qualidade na água armazenada em reservatórios ou captada diretamente nos cursos d'água. Na melhor das hipóteses, este fato provoca um aumento dos custos de tratamento da água, antes de sua adução e distribuição à população; no pior cenário, corre-se o risco de perda do manancial, e sua conseqüente substituição por outro recurso hídricos situado em bacia

mais distante. Ainda outro ponto a destacar, há uma tendência a exigências cada vez mais rigorosas da área da Saúde (Vigilância Sanitária), relacionadas à qualidade da água distribuída à população e mesmo à preservação da qualidade da água bruta de reservatórios e rios. Em geral, as normas que vêm sendo discutidas e propostas são originárias da EPA – Environmental Protection Agency, organismo ambiental do governo americano, e seu cumprimento exige sofisticação maior e mais onerosa dos processos de tratamento.

- Há uma crítica demanda pública por investimentos ambientais, combinando a exigência de ações imediatas de larga envergadura com a ausência de perspectivas sólidas de disponibilidade de recursos de ordem fiscal para aplicação em grandes estruturas de transporte e tratamento de esgotos. Mais que isso, por muito que se tenha debatido o setor de saneamento nos últimos anos (em torno das iniciativas legais de sua re-institucionalização), simplesmente não se colocou em pauta o problema de que o investimento ambiental deve, ou deveria, contar com recursos fiscais. Este assunto está praticamente fora da agenda pública, fora um ainda tímido programa de “aquisição de efluentes” da Agência Nacional de Águas, denominado Prodes²⁷.

- Há uma crescente influência do que se poderia chamar de um “ambiente de regulação” do setor, apesar da inexistência de um marco regulatório propriamente dito, específico aos serviços de saneamento básico. Este ambiente de regulação é constituído por diferentes esferas e organizações de controle da atividade pública e privada. Podem ser destacadas, no âmbito do Executivo: as legislações e os órgãos de licenciamento e fiscalização ambiental; a defesa dos direitos do consumidor (lei federal n. 8.078/90) e o Procon; as garantias contra o abuso do poder econômico (lei federal n. 8.884/94), a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e o Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica; os sistemas de gerenciamento dos recursos hídricos, da União e dos estados (Lei Federal n. 9.433/97 e legislações estaduais congêneres); as portarias da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

²⁷ O Prodes é tímido, mas bastante engenhoso. Ele reembolsa gastos com investimentos em estações de tratamento de esgotos, mas o faz baseado na quantidade de efluentes que efetivamente chegam à estação. Por uma série de razões, as vazões de entrada nas estações são invariavelmente inferiores àquelas projetadas. O assunto, que não cabe neste espaço, é discutido no trabalho “A Agenda Ambiental Marrom e o Setor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil”, op. cit.

No âmbito do Poder Judiciário, deve ser mencionada a atuação do Ministério Público. Na esfera da sociedade civil, é crescente a importância de organizações ambientalistas, de defesa dos direitos do consumidor, dentre outras. As pressões principais exercidas por estas organizações dirigem-se aos investimentos ambientais, comentados no parágrafo anterior e, a parte o mérito do controle social, no que toca exclusivamente ao tema que está sendo aqui discutido, ampliam as dificuldades econômico-financeiras de médio e longo prazo das prestadoras de serviços, particularmente das maiores dentre elas.

Por evidente, o conjunto destas questões se traduz em tendências ou de “estacionarização” das receitas ou de ampliação de custos. Nem todos estes problemas devem ser considerados necessariamente permanentes – ao contrário, mudanças substantivas de cenário futuro podem ser promovidas por um ciclo virtuoso de crescimento da economia brasileira. Todavia, mesmo contando com anos de maior e mais generoso crescimento econômico, vários destes aspectos são estruturais e deverão fazer parte do futuro das organizações prestadoras de serviços.

Quanto aos aspectos político-institucionais, eles são objeto do próximo capítulo. Por ora, provisoriamente, valeria destacar os seguintes pontos:

- O centro político do setor de saneamento encontra-se mal definido, com seu espaço tendo sido compartilhado, de forma nem sempre convergente, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDU, pela CEF, pelo BNDES, pelo Ministério da Saúde, pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e, mais recentemente, também pela Agência Nacional de Águas - ANA²⁸.
- Há indefinições quanto à titularidade dos serviços nas regiões e aglomerações metropolitanas e indecisões sobre a escala dos mercados e a sustentabilidade da prestação dos serviços. Inexistem marcos regulatórios consistentes; igualmente, as políticas de crédito ou transferências mantidas pela União foram frouxamente utilizadas para a indução a melhores padrões de desempenho por parte dos agentes prestadores de

²⁸ Atualmente, o núcleo aparentemente principal da condução do setor, no plano federal, encontra-se no Ministério das Cidades. Trata-se, entretanto, de um ministério de poucos recursos financeiros e técnicos. Assim, o atual governo prolonga o problema herdado de governos anteriores.

serviços. Várias capitais de estados brasileiros não mantêm contratos de concessão com as concessionárias estaduais que operam os serviços nos seus territórios²⁹.

²⁹ Na Região Metropolitana de São Paulo, a simultaneidade de um sistema integrado de abastecimento de água e a ausência de um sistema de contratos fortemente vinculatório criaram uma situação de disputa permanente entre a concessionária estadual, Sabesp, que administra a produção de água tratada, e vários municípios que operam seus próprios sistemas de distribuição de água. Há discussões não resolvidas sobre a tarifa a ser cobrada pelo fornecimento, pagamentos apenas parciais dos valores cobrados pela Sabesp e, também, atrasos sucessivos de liquidação das faturas por parte das organizações municipais. Segundo a Sabesp, a dívida contraída pelos municípios atingiria R\$ 1,5 bilhão em março/2003. O município de Osasco optou por adjudicar contrato de concessão para a Sabesp dentro de um processo de renegociação da sua dívida.

Capítulo 3 - Titularidade dos Serviços de Saneamento e Questão Metropolitana

3.1. O Problema da Titularidade sobre os Serviços de Saneamento Básico

Na política de reforma dos setores de infra-estrutura pública empreendida pelo Governo FHC – a qual implicou, em larga medida, a concessão de serviços a operadores privados –, a área de saneamento básico foi deixada para um segundo momento. Há, no mínimo, duas explicações bastante razoáveis para essa diferença de cronograma. Em primeiro lugar, os serviços de água e esgoto foram vistos, durante algum tempo, como passíveis de inclusão entre aquelas funções de Estado que poderiam ser qualificadas como clássicas, particularmente por sua relação muito próxima com a saúde pública. Um segundo aspecto dizia respeito à sua organização institucional, bastante diversa de outros setores objeto do programa de reformas. As titularidades dos setores de telecomunicações e energia elétrica são, por exemplo, muito mais centralizadas, com um papel proeminente desempenhado pela União. Ao contrário, a titularidade dos serviços de saneamento é marcadamente dispersa, eventualmente de natureza local – não por clara ordenação jurídica, mas por usos e costumes –, ou simplesmente mal definida. Disso resultaram obstáculos a iniciativas reformistas do Governo Federal e uma dificuldade substantiva, política sobretudo, de agregação de mercados. Esta agregação – para aqueles que a defendem – visaria a conduzir a uma situação onde o setor, ou boa parte dele, pudesse manter e expandir seus serviços com receitas tarifárias próprias, prescindindo de aportes expressivos de recursos fiscais.

Quando, enfim, pareceu chegar a hora da reforma da prestação de serviços de saneamento, contrariamente ao que havia ocorrido nas outras áreas de infra-estrutura, iniciativas de legislação e anos de discussão conduziram a um impasse pouco produtivo. Uma avaliação exaustiva poderia enumerar um sem-número de motivos para a imobilidade final. Por ora, destacaria os seguintes fatores básicos a tomar em conta: em primeiro lugar, o que qualifico de inconsistência das estratégias adotadas pelo Governo Federal, as quais comportaram, pelo menos durante a maior parte do tempo, uma dose não desprezível de ambigüidade; segundo, a resistência tanto ativa quanto inercial oposta

pela estrutura remanescente do antigo Plano Nacional de Saneamento – Planasa; terceiro, um outro foco de resistência, dos municípios, em oposição a qualquer iniciativa de centralização de titularidades, ainda que limitadas a regiões metropolitanas e assemelhadas. Finalmente, houve a contrariedade mais ou menos geral do setor, de toda forma nada surpreendente, com as possibilidades implícitas de concessão privada dos serviços na esteira do processo de reorganização institucional.

Assinale-se, antes de mais nada, que a estratégia mudancista foi ambígua porque não houve, durante a maior parte do tempo, convergência de propósitos no interior do próprio Governo Federal a respeito do que fazer. Com um aceitável risco de simplificação, pode-se dizer que a área econômica, na qual sobressaía-se o BNDES, secundado pela Caixa Econômica Federal (CEF), era favorável a uma política que, de alguma forma, conduzisse à concessão dos serviços a empresas privadas, de preferência em prazo curto; de outro lado, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU, manteve, com certos movimentos pendulares³⁰, uma postura favorável a um quadro mais flexível quanto à prestação dos serviços, no qual a privatização, embora admitida e mesmo defendida, não surgia necessariamente como uma solução excludente. Mais para o final do segundo mandato do Governo FHC, estabeleceu-se, enfim, uma afinidade maior entre um e outro lado da máquina administrativa, consubstanciado no Projeto de Lei n. 4147/2000³¹. Não obstante, pelos desencontros anteriores e pela perda gradativa de empuxo político do próprio Governo quanto às reformas de infra-estrutura, o resultado foi o impasse já mencionado.

Há vários caminhos que possibilitam a reconstituição das marchas e contramarchas das estratégias do Governo Federal neste período. Minha opção pragmática foi seguir a

³⁰ As oscilações da SEDU devem-se, a meu ver, às próprias pressões sofridas no interior do Governo, uma vez que a área econômica e o BNDES dispunham, evidentemente, de força política muito maior. De toda forma, o que chamei de movimento pendular provocou sinais contraditórios sobre a postura da SEDU para os demais agentes do setor.

³¹ Este Projeto nasceu de uma colaboração entre a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – especialmente, através de técnicos alocados pelo IPEA para o Projeto Modernização do Setor de Saneamento – e o BNDES. O texto final do PL, entretanto, foi parcialmente modificado pela Casa Civil. Segundo um técnico que entrevistei, as modificações tiveram a finalidade de atender solicitações da AESBE – Associação das Empresas Estaduais de Saneamento Básico.

sucessão de projetos de lei apresentados ao exame do Congresso Nacional, menos por pretender expor e debater aplicadamente os seus termos, e mais para assinalar a dificuldade que aparentemente todos os atores envolvidos neste processo tentativo de mudança tiveram em enunciar e lidar com a questão que volto a afirmar como essencial, *qual seja*, a da constituição de mercados com escala suficiente para a garantia da auto-sustentação da maior parcela dos investimentos e, praticamente, da totalidade dos custos de operação e manutenção³². Isto, por sua vez, remete à discussão sobre o problema das regiões metropolitanas propriamente ditas, para além das especificidades do setor de saneamento. A meu ver, este foi um problema “oculto” de todo o processo de discussão, que mal o tangenciou, o que contribuiu, creio que decisivamente, para a paralisia das intenções reformistas.

Entretanto, antes do exame expedito de cada um dos projetos examinados pelo Congresso, vale esclarecer um pouco mais esta fundamentação do caráter local dos serviços de saneamento, de certa maneira derivado de usos e costumes e não de termos precisos da legislação constitucional. Atente-se que não há menção à palavra saneamento nas Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969. Todas elas, com pequenas variações de estilo, limitam-se a estabelecer que será assegurada a autonomia municipal à organização dos serviços públicos de caráter local³³. Creio que se pode afirmar que vigorou um entendimento tácito sobre este caráter local dos serviços de saneamento, sem que o mesmo tenha sido expresso no texto legal ou em alguma regulamentação posterior. Não há propriamente surpresa quanto a isso: a operação dos serviços era majoritariamente, na prática, de responsabilidade municipal; além disso, ao longo do período 1937/1969, digamos, as maiores aglomerações urbanas, salvo São Paulo e Rio de Janeiro, estavam longe de exibir as dimensões metropolitanas que hoje caracterizam muitas delas. Assim, sendo outra, então, a escala das nossas aglomerações urbanas, era perfeitamente possível que a função de captação e reservação de água (ou, como se diz no jargão do setor, a

³² Esta auto-sustentabilidade não abrange necessariamente os investimentos em tratamento de esgotos. O assunto foi mencionado no capítulo anterior deste texto.

³³ Para a Constituição Federal de 1937, ver artigo 26, alínea c; para 1946, artigo 28, alínea b; para 1967, artigo 16, inciso II, alínea b; para 1969, artigo 15, inciso II, alínea b.

produção de água tratada) se resolvesse, na quase totalidade dos casos, no interior dos limites territoriais de cada município.

Entretanto, mesmo considerando estes aspectos de menor escala urbana e soluções pontuais, a proeminência municipal não era absoluta, fato que reforça a característica tácita do entendimento quanto à natureza local dos serviços. No caso do Estado de São Paulo, antes do advento do Planasa, encontrava-se em curso um processo de regionalização da estrutura organizacional voltada à prestação dos serviços de saneamento básico. Havia antecedentes para tanto. Já em 1954, o governo estadual criara o Departamento de Água e Esgoto (DAE), uma autarquia com poder sobre a Capital, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano. Entretanto, a política de regionalização tomou corpo maior na segunda metade da década de 60. Em 1968, surgiu a Companhia Metropolitana de Água de São Paulo (Comasp); em 1970, foram criados a Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo (Sanesp) e o Fundo Estadual de Águas e Esgotos (FESB). O governo do estado já atuava na região de Santos através de uma autarquia, Saneamento da Baixada Santista (SBS), e iniciava ação semelhante no Vale da Ribeira, através da Sanevale. Vale observar que desde o início dos serviços de saneamento básico no município de São Paulo, no último quarto do século XIX, a sua operação sempre esteve a cargo do governo estadual. A primeira operadora foi uma companhia inglesa de capital privado, sob concessão estadual³⁴, posteriormente substituída pela RAE – Repartição de Água e Esgotos.

Posteriormente à Constituição de 1967, o Governo Federal cuidou de estruturar, através de passos sucessivos, uma política de características extremamente definidas e abrangentes para o setor. Isto levou à criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS em um primeiro momento (1967), à sua utilização subsequente para a operação do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS (1968) e ao lançamento do Plano Nacional de Saneamento – Planasa (1971). Ao Banco Nacional da Habitação – BNH ficaram

³⁴ Outra exceção à proeminência municipal na operação dos serviços foi o ocorrido em várias capitais de estados. Cidades como Belo Horizonte, Recife e Curitiba também não possuíam contrato de concessão com a companhia estadual. Em certos casos, isto advinha da presença anterior de alguma organização estadual na exploração dos serviços.

atribuídas as funções de formulador de diretrizes e fomento, utilizando os recursos vinculados ao setor provenientes do FGTS. Criaram-se, ainda, companhias estaduais de saneamento, únicas habilitadas aos financiamentos do sistema. O modelo representava, naturalmente, a forte centralização das decisões e das ações públicas relacionadas ao setor, fato que contrariava a tendência anterior, de proeminência da operação dos serviços diretamente pelas municipalidades.

No entanto, apesar de toda a política de centralização e, ainda mais, das características autoritárias do período, soluções práticas e tradicionais, mesmo que não regulamentadas com clareza e precisão - como a operação dos serviços de saneamento por organizações próprias dos municípios -, mostraram deter um peso bastante considerável. Para a constituição efetiva das companhias estaduais recém-criadas, prevaleceu a preocupação de viabilizar suas áreas de operação através de contratos de concessão, por projeto específico de lei da iniciativa dos executivos locais e aprovação das respectivas câmaras municipais. Muito embora estes contratos tivessem, para qualquer finalidade de natureza prática, conteúdo unilateral - uma vez que não fixavam obrigações essenciais para as companhias dos estados, e muito menos direitos substantivos para os municípios -, eles representaram, primeiro, uma espécie de confirmação do tradicional entendimento tácito referido anteriormente e, segundo, um estímulo a que mesmo dirigentes e técnicos das companhias estaduais aceitassem o primado da titularidade municipal sobre os serviços, inclusive no interior de regiões metropolitanas.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, faz referências específicas ao saneamento básico em três diferentes artigos:

- “Art. 21 - Compete à União:

(...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

- “Art. 23 – É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

(...)

Parágrafo único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional”.

- “Art. 200 – Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.

Observa-se que o texto constitucional, após definir como de competência comum à União, aos estados e aos municípios a promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico, fixa a necessidade de uma legislação complementar para o estabelecimento das formas de cooperação entre as três esferas de poder. Como nas constituições anteriores, não há uma referência explícita ao poder concedente dos municípios sobre os serviços, embora uma interpretação possível seja novamente enquadrar as ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sob determinadas condições fisiográficas, na categoria de serviços locais, conforme o artigo 30. O inciso em questão tem uma redação curiosa, na medida que se preocupa em citar apenas um exemplo de serviço público de interesse local, o de transporte coletivo, afirmando, um tanto rebarbativamente, sua essencialidade.

- “Art. 30 – Compete aos municípios:

(...)

V – Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Como se sabe, a Constituição de 1988 seguiu e alimentou os desejos de desconcentração do poder político e de descentralização administrativa que sucederam o ocaso do regime militar. Esta tendência se manteve firme, no que respeita ao setor de saneamento, na primeira tentativa de regulamentação do artigo 23, através do Projeto de Lei n. 199/93, “que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento e dá outras providências”. Não se tratou, porém, de um projeto da iniciativa do Executivo Federal, mas de várias entidades do próprio setor, representativas tanto das áreas “estadualistas” quanto das “municipalistas”.

Dos termos do Projeto de Lei 199/93, vale observar algumas passagens de interesse. Chama a atenção o propósito de, afinal, buscar definir com um pouco mais de clareza as titularidades sobre os serviços. Esta intenção é encontrada inicialmente no Artigo 3:

- “Art. 3 – Compete aos municípios e ao Distrito Federal organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de saneamento de interesse local”.

Logo a seguir, no Artigo 4, tenta-se definir o conceito de titularidade para aqueles serviços de água e esgotos que, no interior de aglomerações urbanas mais complexas, como as regiões metropolitanas, ultrapassam a esfera do estrito poder municipal. Esta definição é de certa maneira exemplar: ela revelará as possibilidades e os limites do tratamento a ser dado a este tema, segundo as diretrizes da Constituição de 1988, então bastante recentes. A rigor, os projetos de lei posteriores não superariam a conceituação apresentada neste documento.

- “Art. 4 – Os estados e o Distrito Federal, em cooperação com os municípios, deverão promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse

comum, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, ou outras regiões constituídas por municípios limítrofes agrupados, onde a ação supra-local se fizer necessária”.

Tentemos colocar estas questões em termos práticos. No caso de um município de área urbana não justaposta a de outro município, e onde o sistema de abastecimento de água é estruturado sobre uma captação própria, que o atende exclusivamente, então teríamos uma caracterização do interesse local do sistema e, com isso, a clara titularidade municipal³⁵.

Mas veja-se o Artigo 4. Ele assevera que nas regiões onde está presente o interesse comum, supra-local, “a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (no caso dos serviços de saneamento) deve ser feita em regime de cooperação entre estados e municípios. Ou visto de uma forma ligeiramente diferente, os estados, ou o Distrito Federal, deverão promover os serviços, contando com, ou não dispensando, a cooperação dos municípios. A idéia cooperativa advém da Constituição, mas a redação adotada não esclarece como se operacionaliza esta cooperação. Significa (i) uma titularidade conjunta?; (ii) uma obrigação de consulta sistemática do estado junto aos municípios; (iii) a consolidação de programas de investimento contratualmente fixados entre, digamos, uma operadora estadual e os municípios, pelo qual a racionalidade econômica de toda o programa e da exploração dos sistemas fique supostamente garantida?³⁶. Embora estas indagações sejam pertinentes, uma interpretação

³⁵ Cabem esclarecimentos sobre esta afirmação, uma vez que nem tudo que é interesse comum, “supramunicipal”, exige inexoravelmente a presença do governo do Estado. Um exemplo didático e concreto é o dos municípios de Americana e Santa Bárbara d’Oeste, ambos no interior de São Paulo, próximos à cidade de Campinas. Neste exemplo, Santa Bárbara é suprida parcialmente por um sistema de água pertencente e operado pelo município de Americana. Embora se configure uma questão de interesse comum ou regional no caso, ninguém propõe seriamente que o governo do estado venha a tomar parte nesta questão, que pode, em princípio, ser resolvida operacionalmente sem maiores dificuldades entre os dois municípios. Assim, não fica prejudicada a titularidade de cada um deles sobre seus serviços.

³⁶ Tome-se o caso da Região Metropolitana de São Paulo, que é um exemplo extremado de vários aspectos importantes tanto de mercado quanto do ordenamento institucional do setor de saneamento, com o seu enorme contingente populacional ou a coexistência, não sem conflitos, de formas diversas de prestação de serviços. A maior parte de sua área urbana é abastecida a partir de sete sistemas produtores de água, todos operados pela concessionária estadual, a Sabesp. Não obstante, várias municipalidades possuem organizações prévias para a prestação dos serviços, inclusive municípios de expressão econômica e demográfica, como Guarulhos, São Bernardo, Santo André, São Caetano, Diadema, Mauá e Mogi das Cruzes. Estes municípios compram água “por atacado” da Sabesp mas fazem a entrega desta água aos usuários através das redes de distribuição, assim como procedem à coleta de esgotos. Nenhum destes

bastante razoável da redação do projeto de lei 199/93 é que cabem funções de relevo, centrais, aos governos dos estados – isto é, a organização, o planejamento e a execução de serviços. De certa maneira, pode-se entender que a titularidade sobre os serviços de natureza comum é da esfera dos governos estaduais, embora não excludente, por não prescindir da cooperação dos municípios, para o que existe uma intenção, uma diretriz, mas não uma norma operacional. Volta-se a este ponto mais adiante neste capítulo, quando se discute o problema da abordagem constitucional para as funções de interesse comum em áreas metropolitanas ou aglomerações urbanas congêneres, segundo os projetos de lei nascidos durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Por outro lado, o PL 199/93 ressentia-se, aparentemente, de uma interpretação ainda pouco percuciente sobre os sinais de exaustão dos mecanismos institucionais e financeiros do Planasa³⁷. Isto se traduzia por um apelo demasiadamente acentuado ao restabelecimento de fortes fluxos de recursos para os investimentos do setor e por uma discussão um tanto débil acerca da necessidade de melhoria de padrões empresariais com vistas ao incremento da geração própria de caixa pela via da arrecadação tarifária. Muito embora o PL tivesse obtido apoio, no período 1993/94 (portanto, já no governo Itamar Franco, após o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello), da Secretaria de Saneamento do Ministério da Ação Social, ele não correspondia exatamente à vontade única do Governo Federal, uma vez que um outro pequeno núcleo de poder havia se constituído no IPEA, em torno do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento –

municípios tem tratamento de esgoto. Assim, há uma questão de conta regional dos serviços, começando pelo abastecimento de água, uma vez que a Sabesp se obriga a investir e operar macroestruturas que permitem a entrega do produto tratado aos municípios, recebendo, em tese, por este serviço prestado. No entanto, o programa de investimentos da concessionária estadual não é acordado por contrato com os municípios. Como é observado mais adiante, o sistema é substantivamente frágil, e as divergências ou omissões de pagamentos são, hoje, objeto de disputa judicial.

³⁷ A extinção (pouco estudada) do Banco Nacional de Habitação em 1985 foi um sinal, mas também um fator contributivo, desta exaustão. Com a passagem de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, um banco de primeira linha e não de investimentos, o Governo Federal perdeu boa parte de sua capacidade de coordenação e iniciativa das ações relacionadas ao setor. Quanto aos financiamentos, eles já haviam sofrido uma queda acentuada em 1983, devido às baixas disponibilidades do FGTS, ocasionadas por um conjunto de fatores: expurgo de correções dos ativos do Fundo; baixos retornos dos financiamentos concedidos, especialmente à área habitacional; e saques em grande volume dos correntistas devido aos níveis elevados de desemprego no início dos anos 80.

PMSS, financiado pelo Banco Mundial³⁸. O PMSS havia sido elaborado em 1990/91, como uma ação voltada à gradativa reestruturação do setor, e com a clara estratégia de estímulo à organização empresarial dos prestadores de serviços. Entre as suas diretrizes, algumas delas merecem citação:

- A disponibilidade de recursos pertencentes à União, ou por ela administrados (caso do FGTS), deveria “ter o caráter de indutor dos agentes promotores financiados a um padrão de maiores eficiência e eficácia”, sugerindo-se a fixação de “patamares crescentes de desempenho financeiro e operacional por parte dos agentes promotores do setor”.
- Deveria ser perseguida “máxima flexibilidade institucional, com abertura de oportunidades concretas aos diferentes promotores do saneamento” (companhias estaduais, entidades municipais, regionais e iniciativa privada), “em competição pelos recursos e na demonstração de resultados”.
- No que se relacionava “às restrições à manutenção e expansão das atividades econômicas, motivadas por carência ou saturação de infra-estrutura de saneamento, em especial abastecimento de água, o Governo Federal deveria desenvolver “esforços – alicerçados na diferenciação entre ‘água para consumo’ e ‘água para insumo’ –“ que permitissem “a atração gradativa de investimentos privados à solução desses problemas em casos específicos, com menos ônus para os cofres públicos”.

³⁸ O PMSS foi elaborado a quatro mãos, durante o Governo Collor, por técnicos da Secretaria de Saneamento (Ministério da Ação Social) e do Banco Mundial. À época, a Secretaria tinha um pequeno quadro técnico, quase todo constituído por profissionais cedidos pela Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – Sabesp. Dada a precariedade desta estrutura e o caráter estratégico que se desejava para o Projeto, sua administração executiva foi repassada para o IPEA. A gerência do PMSS ficou a cargo de Dilma Seli Pereira, que posteriormente foi Secretária de Saneamento durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. O PMSS estava orçado em US\$ 500 milhões, dos quais uma pequena parcela era destinada, de fato, a estudos e ações relacionadas à questão da reorganização institucional do setor. Naquele momento, embora alguns técnicos já cogitassem da possibilidade de eventuais concessões privadas dos serviços no futuro, o termo ‘privatização’ não constava dos documentos oficiais do Projeto. O componente de investimentos, que concentrava a maior parte dos recursos, tinha a finalidade de apoiar os programas plurianuais de obras, serviços e outras atividades de três empresas estaduais de saneamento – Embasa (Bahia), Casan (Santa Catarina) e Sanesul (Mato Grosso do Sul).

O documento finalizava com uma afirmação da “propensão estratégica de modernização do setor”, visando a estabelecê-lo sobre “bases empresariais de atuação”, com o rompimento da “oposição, freqüentemente falsa, entre ações de política social e critérios técnicos de racionalidade econômica”³⁹.

Como decorrência da posição alcançada por técnicos oriundos do IPEA, já no primeiro mandato do Governo FHC, o PL 199/93, aprovado pelo Congresso Nacional, foi afinal integralmente vetado pelo Executivo ao início de 1994. Tratou-se de uma vitória relativa do grupo técnico de alguma forma vinculado ao IPEA (que posteriormente seria guindando à direção da Secretaria Nacional de Saneamento, dentro da SEDU, no período 1995/1998). O Governo FHC também teria, no que respeita ao setor de saneamento, dois núcleos distintos de poder, conforme já observado. Os choques entre os dois pólos foram maiores entre 1996 e 1998. Em determinado momento, houve uma tentativa de conceder uniformidade à ação de Governo, com a nomeação de Sérgio Cutolo, então presidente da Caixa Econômica Federal - CEF, para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Aparentemente, Cutolo tinha a missão de conduzir o processo de privatização do setor, que esbarrou, como não de todo imprevisto, nas dificuldades institucionais do setor. Sua presença na Secretaria foi breve; ele cedeu lugar a Ovídio de Angelis após um ano de gestão de poucos resultados. A partir daí, as tentativas reformistas dependeram mais estritamente de esforços de técnicos ligados à SEDU, em especial aqueles ainda vinculados ao Projeto de Modernização do Setor de Saneamento, e ao BNDES, mas então em regime de maior convergência. O impulso político veio não do Secretário de Desenvolvimento Urbano, mas da Casa Civil da Presidência da República, durante a gestão de Moreira Franco. É o momento em que ganham nova vitalidade ou surgem os projetos que ambicionavam a reorganização do setor.

³⁹ Estas diretrizes, advindas do PMSS, foram incorporadas a um documento intitulado Plano de Ação Imediata de Saneamento – PAIS Brasil, lançado em 1990 (a transcrição é deste documento). Por certo, não é possível imaginar que a política concreta de saneamento durante o Governo Collor tenha se pautado minimamente por estas afirmações. Sua lembrança, porém, é oportuna em função da evolução do debate de idéias no setor – este conjunto de diretrizes estava bem além das concepções, por exemplo, do Projeto de Lei 199/93, comentado neste texto -, e também por conta da sua ligação com o grupo de dirigentes e técnicos que assumiria a Secretaria de Saneamento durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

3.2. Os Projetos de Lei para a Reestruturação Institucional do Setor

Dentro do caminho proposto, de exame de projetos de lei de reestruturação institucional do setor encaminhados ao exame do Congresso Nacional durante os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, são seis os documentos a avaliar neste texto, pela ordem:

- Projeto de Lei n. 266/96, do senador José Serra (1.a versão).

- Projeto de Lei n. 266/96, *em segunda versão*, do senador José Serra, incluídos os pareceres do relator da Comissão de Assuntos Econômicos, senador Ney Suassuna, e do relator da Comissão de Constituição e Justiça, senador Josaphat Marinho.

- Projeto de Lei n. 266/96, *revisto*, do senador José Serra.

- Projeto de Lei n. 2.763/2000, dos deputados Sérgio Novais e Maria do Carmo Lara.

- Projeto de Lei n. 4.147/2001, do Executivo Federal.

- Substitutivo aos Projetos de Lei n. 2.763/2001, do relator da Comissão Especial de Saneamento, deputado Adolfo Marinho.

A primeira versão do Projeto de Lei 266/96, do senador José Serra, não chegou a apresentar inovações significativas quanto ao PL 199/93, comentado no item 3.1 deste texto. Do ponto de vista que interessa a este texto, o seu capítulo essencial é o primeiro, que visa a estabelecer o poder concedente sobre os serviços de saneamento. Assim, cada titularidade fica distribuída conforme os incisos deste artigo:

“ I – pelos Municípios, quando envolver a realização de serviços de interesse local, entendidos como tais os sistemas isolados de saneamento cujas ações e efeitos se limitem exclusivamente ao território de um município, sem afetar interesses de outros municípios;

II – pelo Distrito Federal, quando objetivar a realização de serviços de saneamento exclusivamente no âmbito de sua respectiva área geográfica;

III – pelos Estados, quando abranger a realização de serviços de saneamento que atendam interesses comuns a dois ou mais municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas como tal mediante lei complementar, nos termos do parágrafo terceiro do artigo 25 da Constituição Federal”.

Se a definição da titularidade sobre os serviços de saneamento de interesse comum em áreas metropolitanas e assemelhadas se encerrasse neste ponto, haveria uma diferença substantiva entre este Projeto de Lei e o PL 199/93. Entretanto, a redação do parágrafo terceiro deste mesmo artigo matiza a atribuição mais decidida da titularidade aos governos dos estados, conforme segue:

“ Parágrafo Terceiro – Nos casos em que caiba ao Estado exercer o poder concedente, a legislação pertinente deverá prever as formas e os critérios para a participação dos Municípios na definição de diretrizes e na gestão dos respectivos sistemas”.

Alguém poderá argumentar - mas dificilmente o argumento parecerá algo além de um preciosismo - que o PL 199/93 é mais generoso com os municípios, na medida em que afirma, explicitamente, que a organização, o planejamento e a execução dos serviços, onde houver se caracterizado o interesse comum, devem ser efetuados com a sua “cooperação”. Aqui, neste outro PL, já elaborado em um momento em que a reforma do Estado transformara-se em política governamental de envergadura, recorre-se à participação do poder local na definição de diretrizes e na gestão dos sistemas. Substantivamente, parece a mesma coisa.

O PL 266/96, nesta sua primeira versão, traria um outro dispositivo que, ao tratar indevidamente de assunto de menor importância, atrairia a desconfiança e a oposição dos defensores do primado do poder local. Trata-se ainda da redação do artigo primeiro:

“ Parágrafo Primeiro – Caberá também aos Estados, ressalvado o disposto no parágrafo segundo deste artigo, exercer o poder concedente quando se tratar de sistemas integrados de saneamento, entendidos como tais os sistemas de abastecimento de água em suas fases de captação, adução e tratamento, que atendam a redes locais de distribuição de dois ou mais municípios, ou aqueles sistemas de tratamento e disposição final de resíduos líquidos e sólidos que atendam a sistemas locais de coleta de dois ou mais municípios, mesmo que, em ambos os casos, os municípios não sejam integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Parágrafo Segundo – Nos casos referidos no parágrafo anterior, bem como naqueles que possam resultar do agrupamento de sistemas isolados de saneamento localizados em dois ou mais municípios, o poder concedente poderá ser exercido por órgão ou entidade que tenha sido ou venha a ser criada e constituída, para essa finalidade precípua, pelo conjunto de Municípios integrantes da área de influência dos respectivos sistemas”.

Anteriormente, citou-se o caso dos municípios de Americana e Santa Bárbara do Oeste⁴⁰. É um exemplo típico de uma situação que se resolve através de mero contrato de fornecimento de água tratada de um município para outro, sem a necessidade de uma legislação que atribua ao governo do Estado uma competência sem qualquer praticidade. Como havia uma efervescência acentuada no setor, ditada pelos temores quanto ao seu futuro, se público ou privado, se estadual ou municipal, o efeito mais saliente desta disposição expletiva foi a suspeição de que o projeto teria finalidade centralizadora. Não à-toa, após um desnecessário desgaste político, na segunda versão do PL, estes parágrafos foram suprimidos.

A segunda versão do PL 266/96 (ou sua Emenda Substitutiva), do senador José Serra, é mais alongada que a primeira (21 artigos, contra 10 artigos na versão anterior). No que respeita à questão-chave da titularidade sobre os serviços, o artigo 4.º é o que merece destaque, conforme segue:

⁴⁰ Ver Nota 35.

“Art. 4 – O poder concedente dos serviços públicos de saneamento básico, observadas as normas legais supletivas ou complementares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exercido:

I – pelos Municípios, quando se tratar da prestação de serviços de interesse local, entendidos como tais aqueles serviços de saneamento básico em cuja execução as instalações operacionais não sejam compartilhadas com outra localidades, bem como não afetem os interesses de outros municípios.

II – pelo Distrito Federal, quando objetivar a prestação de serviços exclusivamente no âmbito de sua área geográfica.

III – pelos Estados, quando abranger a prestação de serviços que atendam interesses comuns a dois ou mais municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas como tal mediante lei complementar estadual, nos termos do parágrafo terceiro do artigo 25 da Constituição Federal.”

O inciso primeiro busca caracterizar o interesse local quando (i) do não-compartilhamento de instalações operacionais e (ii) da inexistência de efeitos sobre os interesses de outros municípios. Esta não é uma redação clara e novamente foi objeto de contestação por parte dos defensores do poder local. Se tomarmos mais uma vez o exemplo da Região Metropolitana de São Paulo, é certo que a captação e o tratamento de água para o seu abastecimento advêm de seis sistemas produtores, cada um deles atendendo a vários municípios. Como já se observou, porém, em alguns casos, a empresa estadual faz a adução desta água tratada até reservatórios (caixas d'água) situados no interior de municípios que, posteriormente a estes reservatórios, efetuam por conta própria, através de organizações próprias de prestação de serviços, a distribuição da água aos usuários. Imagina-se que tais “instalações operacionais” sejam complementares (a adutora e o reservatório de um lado, as redes de distribuição de outro lado), e não compartilhadas. Em um ambiente político de disputas intensas, este entendimento não é

tão cristalino e concede margem à atribuição de intenções não-declaradas ao Projeto de Lei. Além disso, mais complicada ainda é a situação dos sistemas de esgotamento sanitário, uma vez que cargas poluidoras lançadas em curso d'água que corta determinado município afetam a todos os municípios situados a jusante dos pontos de lançamento. Não há, numa aglomeração urbana densa, formada por municipalidades várias, como deixar de considerar que “interesses de outros municípios” são afetados em uma situação como a descrita.

Na verdade, esta segunda versão do PL 199/96 apresenta uma novidade apreciável quanto à sua intenção de definir a titularidade sobre aqueles serviços públicos que poderiam ser qualificados como de interesse comum. Esta novidade não se encontra no inciso terceiro do artigo, que tem a mesma redação da versão anterior do projeto, mas no primeiro parágrafo do mesmo artigo 4. É curioso como revela que os termos supostamente definidores, constantes do inciso terceiro citado, são ainda insuficientes. Veja-se:

“Parágrafo Primeiro – Lei Complementar Estadual definirá os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum e a forma de cooperação entre Estado e Municípios para o planejamento, a organização e a prestação desses serviços nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.

Esta “estadualização” da decisão sobre o que é serviço de interesse comum foi recepcionada com enorme oposição pelos defensores do poder local, como seria de se esperar, uma vez que o assunto passaria, desde que o Projeto fosse aprovado, para a esfera de executivos e assembléias legislativas estaduais. Entretanto, não foi esta a única oposição sofrida. As Disposições Finais e Transitórias do Projeto 266/96 contrariaram interesses das companhias estaduais, conforme, em especial, o seu artigo 19:

- “Art. 19 – As concessões e permissões de serviços públicos de saneamento básico vigentes em caráter precário, as que estiverem com prazos vencidos e aquelas em vigor por prazo indeterminado, ainda que por força de lei anterior, poderão permanecer válidas pelo prazo de dois anos, a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo Primeiro – O prazo mencionado no “caput” deste artigo poderá se estendido em caráter excepcional pelo período adicional necessário à viabilização do ressarcimento de investimentos realizados pelo atual concessionário e ainda não integralmente amortizados, com base em autorização legal aprovada no âmbito da instância governamental detentora do poder concedente e mediante competente termo contratual pactuado entre as partes, ressalvado o disposto no parágrafo 5.o do artigo 12 dessa Lei.

Parágrafo Segundo – O termo contratual mencionado no parágrafo anterior deverá obedecer ao disposto nesta Lei, especialmente quanto ao exercício do poder concedente, às atividades de regulação e controle e às condições para a delegação dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo Terceiro – Os contratos de concessão e permissões objeto do “caput” deste artigo, aqueles em vigor e os que venham a vencer que tenham, em quaisquer dessas hipóteses, saldos de investimento não amortizados, deverão ter as condições de indenização definidas previamente à realização de novas licitações, mediante acordo entre poder concedente e concessionários.

Parágrafo Quarto – O disposto neste artigo aplica-se também aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que possuam serviços públicos de saneamento básico concedidos a empresas dos quais participam acionariamente, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte.

Parágrafo Quinto – Nos casos em que as constituições ou leis estaduais, e as leis orgânicas distrital ou municipais disponham, de forma específica, sobre a prestação de serviços públicos de saneamento básico por concessionários sob controle estatal, as regras para as concessões e permissões vigentes nas condições mencionadas no “caput” deste artigo serão definidas em lei da respectiva instância governamental, sem prejuízo da observância das demais disposições desta Lei.”

Uma vez que várias companhias estaduais não dispunham da concessão dos serviços nas capitais – é um sentido possível para as “concessões precárias” -, o artigo 19 punha em xeque a continuidade da sua gestão nestes locais estratégicos para a sua sobrevivência empresarial. Esta ameaça ficava ainda mais nítida pela leitura do inciso terceiro, que impõe, explicitamente, a exigência de licitação para as novas concessões. Este risco também afetava a continuidade de sua gestão naqueles municípios onde houve, ou há, contrato de concessão, mas próximo ao seu termo final. Por evidente, as companhias esperavam a sua renovação direta, sem procedimento licitatório prévio. Embora o inciso quinto parecesse abrir uma exceção para estas companhias, por concederem uma aparente liberdade de legislação às respectivas instâncias governamentais concedentes, a redação termina por se revelar ambígua, uma vez que fixa também que não poderá haver prejuízo da “observância das demais disposições desta Lei”.

Observe-se, a propósito, que a racionalidade das empresas estaduais dificilmente poderia conviver com contratos de concessão que (i) estipulassem a existência de tarifas próprias e diferenciadas dos serviços (e mecanismos próprios de correção e ajuste) por município, e (ii) colocassem em *discussão e decisão*, também em cada município, a sua política de investimentos. A rigor, embora ambas as providências sejam tecnicamente possíveis, não constituiriam, primeiro, um procedimento de simples operação. Muito mais grave, porém, é que solapariam em definitivo a política de subsídios cruzados inter-regionais. Dito de outra forma, transformariam um mercado único em, na melhor das hipóteses, para estas companhias, uma justaposição de mercados, tantos quantos contratos de concessão municipal houvesse.

Esta segunda versão do PL 266/96 mereceu análises sugestivas de duas comissões técnicas permanentes do Senado. Na primeira delas, de Assuntos Econômicos, o relator foi o senador Ney Suassuna; na segunda, de Constituição e Justiça, o senador Josaphat Marinho exerceu esta função.

No caso do parecer do senador Suassuna, merecem destaque os comentários acerca da titularidade sobre os serviços. O relator lembra que o senador José Serra observara, na

justificativa de seu Projeto de Lei, que a Constituição Federal atribui aos Municípios a competência para exercer o poder concedente de serviços de interesse local; no entanto, freqüentemente, as ações de saneamento interessam ou afetam regiões que transcendem as fronteiras municipais (...) A definição sobre a quem compete a titularidade de tais serviços nestes casos não é clara, e a atuação dos Municípios, do Estado e da União, com frequência, se faz sem a necessária coordenação”.

Em seguida, o relator menciona tanto o inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal (que atribui a todos os entes federados a competência, portanto comum, de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”) quanto o parágrafo primeiro do artigo 25, que afirma que “são reservadas aos estados as competências que não lhes forem vedadas por esta Constituição”. Bem a propósito, qualificam-se tais competências como “remanescentes”, uma vez que posteriores àquelas decididamente atribuídas à União (artigo 21) ou supostamente caracterizadas como da esfera do poder local, isto é, municipal.

Nesta linha de raciocínio, citando o jurista Hely Lopes Meirelles, o relator comenta que “não se podem relacionar exhaustivamente os serviços da alçada estadual, porque variam segundo as possibilidades do Governo e as necessidades de suas populações. Por exclusão, pertencem ao Estado-membro todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos aos Municípios pelo critério de interesse local. Nesse sentido, cabem ao Estado os serviços e obras que ultrapassam as divisas de um Município ou afetam interesses regionais”. Mais adiante, observando previamente que “a generalidade da definição constitucional quanto a ‘interesse local’ leva a uma certa dificuldade de interpretação da matéria”, o relator novamente cita Lopes Meirelles, para quem “interesse local não é o interesse exclusivo do Município (...) O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o Município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto”. O parecer conclui que “a Constituição não confere especificamente competência ao Município para funcionar como poder concedente do

serviço público de saneamento. Tal competência há de ser definida, caso a caso, de acordo com a realidade concreta com que se depararam o legislador e o administrador”⁴¹.

Evidentemente, este parecer coonesta os termos do PL 266/96, em especial no que se refere ao papel das legislações estaduais para a definição mais operacional das titularidades sobre os serviços de saneamento de interesse comum (conforme parágrafo primeiro do artigo 4.o). No entanto, de certa maneira, a justificativa do relator vai além dos termos do Projeto, sobretudo quanto à clareza com que descarta definições cabais e de abrangência nacional sobre quem é titular do quê, abrindo a oportunidade para que situações concretas - quer-se dizer, regionais, localizadas - determinem estas definições. Na polêmica sobre as titularidades dos serviços, talvez seja este documento o que mais se aproximou de um desenho inovador (e inovador, neste caso, porque de ruptura) para um novo arranjo institucional do setor de saneamento.

O parecer do senador Josaphat Marinho, da Comissão de Constituição e Justiça, segue por caminho algo distinto. Inicialmente, seu relato faz uma abordagem da partilha constitucional de competências, ressaltando que “esta partilha, tal como prevista numa federação, não confere poder ilimitado, possível de prejudicar um ente federativo ou descurar do interesse público pela mera circunstância formal de sua distribuição na Constituição”. A seguir, chama a atenção para o sentido cooperativo da Constituição de 1988, na qual “a tônica do equilíbrio conduzirá a um razoável campo para o desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado da União Federal nas questões de suas competências de Estado soberano”⁴².

O relato parece enveredar pela mesma trilha registrada na Comissão de Assuntos Econômicos, quando afirma que “a especificidade do interesse regional nesses casos [de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões] determina, logicamente, uma transferência de competência, deferida aos Estados. Transfere-se para o órgão

⁴¹ A obra citada de Hely Lopes Meirelles intitula-se “Direito Administrativo Brasileiro”. Malheiros Editora, 21.ª edição, pg. 305.

⁴² Trata-se, neste trecho específico, de uma citação do jurista Raul Machado Horta. “Estudos de Direito Constitucional”. Editora Del Rey, Belo Horizonte,

representativo da entidade supra-municipal a competência para planejar ou explorar aquele serviço incluído numa esfera mais ampla de atuação, o que pode implicar redução de autonomia de cada Município, dentro, aliás, da noção básica de Estado de Direito, que pressupõe poder ilimitado”.

No entanto, mais adiante, há uma guinada curiosa. Após uma rápida assertiva sobre a necessidade de “integrar os municípios nas decisões de alcance regional”, o parecer do relator termina por discordar dos termos originais do Projeto de Lei 266/96, ao observar que “quando se trata da prestação de serviços que atendam a interesses comuns a dois ou mais municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, *não é prudente* (grifo meu), como está no artigo 4.o, inciso III do Projeto, reservar o poder concedente aos Estados. Coerente com o mecanismo da Federação é deferir-lo aos Estados conjuntamente com os Municípios, para que a integração da vontade dos entes federados configure as soluções mais apropriadas ao interesse geral”. A seguir, o relator propõe uma subemenda que estabelecerá, para o artigo e seu inciso, “a competência conjunta e coordenada para o exercício do poder concedente”.

No item 3.3 deste texto, esta “comunhão” de interesses – uma interpretação derivada do sentido de federação cooperativa abrigada pela Constituição Federal - voltará a ser avaliada. Por ora, registre-se que este parecer vai além da concepção do proposto pelo Projeto de Lei 199/93, que remete a titularidade, nas questões de saneamento de interesse comum, aos Estados e Distrito Federal, em “cooperação” com os Municípios. Aqui, trata-se mesmo de uma “titularidade conjunta”, o que é algo mais que uma cooperação propriamente dita.

Se se trata de identificar guinadas, mudanças de rumo, nesta discussão institucional do setor de saneamento básico, um bom objeto de estudo é a terceira versão do PL 266/97. Após as inúmeras idas e vindas anteriores no que se relaciona às definições de titularidades, e as críticas e celeumas havidas, o Projeto renuncia a qualquer definição firme sobre o assunto. Simplesmente, não há artigo que se ocupe da questão das titularidades, senão para transferi-la para decisão de Estados, Distrito Federal e

Municípios (artigo 5.o). Assim, o texto proposto pelo senador José Serra é, considerado qualquer outro aspecto, um desenvolvimento das versões anteriores, ou um produto mais bem trabalhado e acabado. Quanto às titularidades sobre os serviços, a omissão no texto proposto é uma definitiva transferência do tema para a esfera regional. Isto se deve, parece claro, às próprias críticas verificadas às versões tentativas anteriores; porém, não se deve descartar a acolhida do parecer da Comissão de Assuntos Econômicos, que privilegia o tratamento *ad hoc* de casos concretos.

Veja-se, para o que interessa à discussão mais geral do setor, alguns dos dispositivos do PL.

A finalidade geral do Projeto, nesta terceira versão, é “instituir diretrizes nacionais de saneamento básico, para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, obedecidos os preceitos estabelecidos nos arts. 21, XX, 23, IX, 25, parágrafo 3.o, 30, 175 e 241 da Constituição” (conforme artigo 1.o).

O artigo constitucional 21, inciso XX, afirma que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O artigo 23, inciso IX, estabelece que é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. O artigo 25, terceiro parágrafo, por sua vez, afirma que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. O artigo 30 firma as competências dos Municípios, inclusive o seu inciso V, já citado. O artigo 175 trata da prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Finalmente, o artigo 241 diz que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência

total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”⁴³.

A seguir, o Projeto de Lei dispõe que os serviços de saneamento abrangem as seguintes etapas (art. 2.o):

“I – captação, em qualquer tipo de manancial, e transporte de água bruta;

II – tratamento de água;

III – transporte de água tratada;

IV – distribuição de água tratada aos usuários;

V – coleta de esgotos sanitários dos usuários, com as respectivas ligações domiciliares;

VI – transporte de esgotos coletados até as estações de tratamento;

VII – tratamento e disposição final de esgotos, compreendendo as estações de tratamento de esgotos e os emissários que conduzem os esgotos para disposição final na natureza”

Parágrafo único: os serviços relacionados às etapas a que se referem os incisos III e VI deste artigo compreendem quaisquer dutos e elevatórias comuns a dois ou mais municípios”.

No art. 3.o, o Projeto relaciona quais os princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Entre estes princípios, estão afirmados o da universalização dos serviços (“prioridade para a garantia do atendimento essencial à preservação da vida e da saúde pública à totalidade da população”), o da observância dos direitos dos usuários e o da participação da população

⁴³ Esta é a nova redação do artigo 241, conforme Emenda Constitucional n. 19, de 1998.

no planejamento, no processo de decisão e no acompanhamento da prestação dos serviços. Considerando a discussão que interessa mais de perto a este texto, chamo a atenção para o inciso VI, qual seja, aquele que prescreve “a prestação integrada e a gestão associada dos serviços, visando a sua mais eficiente organização, para o adequado exercício das competências comuns previstas nos incisos VI e IX do art. 23 da Constituição”.

O inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal já foi mencionado. O inciso VI, por sua vez, fixa que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Finalmente, no já referido artigo 5, o texto propõe que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão estabelecer as formas de cooperação entre si, requeridas para a solução dos problemas referentes à prestação e regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”. Há, portanto, cooperação ou associação, o que fica mais claro no artigo 7, o qual fixa que “na prestação integrada ou associada dos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, os titulares deverão definir regras, inclusive a prestação de garantias e sanções, pelo menos com relação a quantidade e padrão de qualidade mínimo aceitáveis, valores máximos das tarifas e seu pagamento, referentes a:

I – água bruta captada e transportada;

II – água tratada;

III – água tratada transportada;

IV – esgoto transportado;

V – tratamento e disposição final de esgoto”.

O parágrafo primeiro deste artigo sugere que “na definição das regras de que trata o caput serão estabelecidos os mecanismos de solução de controvérsias entre os diferentes titulares, ou entre prestadores de serviços e titulares ou ainda entre prestadores de serviços de diferentes etapas”. O parágrafo segundo oferece a mediação da União para os casos de conflitos entre titulares supostos dos serviços, ou entre estes e concessionários. Finalmente, o parágrafo terceiro afirma que “os Estados, por meio de entidade ou órgão regulador específico, regularão e fiscalizarão a prestação integrada de serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário que envolver funções públicas de interesse comum, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.

Nas marchas e contramarchas das disputas políticas em torno do poder sobre o setor, um novo projeto de lei surgiria no interior da Câmara dos Deputados. Tanto a questão parece distante de ser partidária que este PL, n. 2763/2000, foi assinado pelos deputados Sérgio Novais (PSDB) e Maria do Carmo Lara (PT). Seu texto retoma expressamente vários dos princípios enunciados pelo PL 199/93, correspondendo a uma iniciativa partida, portanto, do próprio setor, mas com tendência mais descentralizadora. Veja-se seu artigo 3, com respectivos parágrafos.

“Art. 3 - Compete aos Municípios e ao Distrito Federal organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Parágrafo primeiro – Os serviços de saneamento deverão integrar-se com as demais funções essenciais de competência municipal, de modo a assegurar prioridade para a segurança sanitária e o bem estar ambiental de seus habitantes.

Parágrafo segundo – Os serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta e disposição final de resíduos e drenagem urbana são de interesse local”

Note-se que, neste parágrafo segundo, busca-se estabelecer, afirmativamente, quais os serviços de infra-estrutura pública que são, sem mais rodeios, de interesse municipal.

Quanto ao que é interesse comum, disso ocupa-se o artigo seguinte.

“Art. 4 – Os estados e o Distrito Federal, em cooperação com os municípios, devem promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, ou outras regiões constituídas por municípios limítrofes agrupados, onde a ação supra local se fizer necessária.”

Não sendo um projeto do Executivo, mesmo tendo a assinatura de um deputado do partido governista, sua repercussão foi limitada. As atenções voltavam-se, ainda, para um outro projeto, que encontrava-se em gestação sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, reunindo técnicos do BNDES, Caixa Econômica, SEDU e IPEA.

Apenas em 2001, este primeiro projeto de lei do Executivo – que tomaria o número 4147 - viria à luz, portanto em um momento já não distante do final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de documento mais alentado, com cinquenta artigos. Para a finalidade deste capítulo, conviria destacar os seguintes dispositivos:

“Art. 2 – Para os fins desta Lei compreende-se como:

I – saneamento básico: os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, que abrangem as atividades e respectivas infra-estruturas e instalações operacionais de captação, adução e tratamento de água bruta, adução, reservação e distribuição de água tratada, coleta, transporte, tratamento e disposição final de esgotos sanitários;

II – serviço de saneamento básico de interesse local: aquele cujas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais se destinem exclusivamente ao atendimento de um

município, integrante ou não de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião;

III – serviço de saneamento básico de interesse comum: aquele em que pelo menos uma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais descritas no inciso I se destine ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, exceto quando decorrentes de gestão associada;

IV – gestão associada: a associação entre entes federados, titulares dos serviços, mediante convênios de cooperação ou consórcios públicos, disciplinados por lei, voltada à prestação dos serviços ou à sua regulação, na forma do artigo 241 da Constituição (...).”

Mais a frente, em um capítulo específico sobre a questão de titularidade, o PL adota a seguinte redação:

“Art. 4 – é titular dos serviços públicos de saneamento básico:

I – o Município, nos serviços de interesse local;

II – o Distrito Federal, em sua área geográfica;

III – o Estado, nos serviços de interesse comum”.

Ainda mais adiante, as titularidades sobre os serviços de interesse comum são objeto de um novo artigo:

“Art. 7 – Nos serviços de sua competência, os Estados deverão assegurar a participação dos municípios abrangidos, pelo menos no que diz respeito:

I – à definição de objetivos, metas e prioridades;

II – à compatibilização das metas e das prioridades dos serviços com os planos urbanísticos locais de parcelamento, uso e ocupação do solo;

III – à decisão sobre a organização da prestação dos serviços, inclusive sua concessão ou permissão, total ou parcial;

IV – à decisão sobre as formas e fontes de subsídios aos usuários de baixa renda.

Parágrafo único – Nos serviços a que se refere este artigo, deverá ser organizado conselho deliberativo, com a participação paritária do Estado e dos Municípios envolvidos para a tomada de decisões.”

Esta redação parece deixar claro que, numa região metropolitana ou assemelhada, o que se chama de parte “capilar” dos sistemas de saneamento – i.é., as redes distribuidoras de água e coletora de esgotos – pode ou deve ficar sob jugo municipal. O entendimento decorre da frase restritiva presente no inciso III do artigo 2, ou “serviço de saneamento básico de interesse comum (é) aquele em que pelo menos uma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais descritas no inciso I se destine ao atendimento de dois ou mais municípios...”. Esta é a situação, de direito ou de fato, existente hoje na Região Metropolitana de São Paulo, como já foi notado anteriormente. Contudo, há um quê de avanço na redação do artigo 7. No caso, a participação dos municípios abrangidos numa área onde a competência pelos serviços, ou parte deles, pertence ao Estado deve, “pelo menos”, estar direcionada “à definição de objetivos, metas e prioridades” (inciso I), “à decisão sobre a organização da prestação dos serviços, inclusive sua concessão ou permissão, total ou parcial” (inciso III) e “à decisão sobre as formas e fontes de subsídios aos usuários de baixa renda” (inciso IV). Mais ainda, para a tomada destas decisões, o PL 4.147/2001 prevê a criação de um conselho deliberativo, “com a participação paritária do Estado e dos Municípios envolvidos”.

Na prática, isto implicaria, apesar da paridade de participação estadual e municipal no conselho, a proeminência do Estado, uma vez que as questões chave para as quais se

requer a presença conjunta do Estado e dos Municípios tendem a dividir estes, e não a colocá-los em bloco contra aquele, salvo situações muito excepcionais (eventualmente, de mau desempenho gerencial da companhia estadual concessionária, com prejuízos aos planos de investimento). Isto é válido e apropriado, em especial, para o problema dos subsídios às populações de baixa renda. Se se deseja que tais subsídios sejam efetuados em montante que permita a gradativa universalização dos serviços, é inevitável que isto se traduza não apenas em subsídios inter-classes, mas também em transferências inter-municipais, até porque isto se confunde ou se superpõe ao problema da incapacidade de pagamento de determinada região do custo de um serviço de saneamento universalizado. Caso o assunto transcorra por tal caminho, viabiliza-se uma parte do subsídio cruzado inter-regional praticado por companhias estaduais. Ficam de fora aquelas transferências inter-regionais, para outras áreas que não a (s) metropolitana (s) – por exemplo, no caso paulista, para a região litorânea ou o Vale da Ribeira, ambas dependentes de subsídios, por razões diferentes.

Mas o PL 4.147/2001 traria outros dispositivos interessantes, ou mesmo intrigantes. Em particular, chama a atenção o seu artigo 3:

“Art. 3 – A prestação dos serviços de saneamento básico será organizada com base em bacias hidrográficas e estrutura de rede urbana...”.

Nesta mesma linha, o tema é retomado no artigo 15.

“Art. 15 - As concessões públicas de saneamento básico deverão abranger área geográfica mínima necessária para a eficiente prestação dos serviços concedidos, com base em bacias hidrográficas e estrutura da rede urbana, envolvendo, quando for o caso, a gestão associada entre os diferentes titulares.

Parágrafo primeiro - A gestão associada poderá envolver a agregação de diversos serviços de saneamento básico de interesse local, ou destes com serviços de saneamento básico de interesse comum.

Parágrafo segundo – O titular ou titulares associados poderão promover a divisão da prestação de serviços de saneamento básico de interesse local ou de interesse comum, com sua delegação a mais de um prestador ou concessionário.

Parágrafo terceiro – Os editais e contratos de concessão ou permissão decorrentes de gestão associada deverão estabelecer os mecanismos de solução de controvérsias entre os diferentes titulares e prestadores de serviços, respeitadas as normas pertinentes à regulação e à fiscalização dos serviços”.

Em meio a tanta e tão prolongada discussão, trata-se, o artigo 3, em leitura conjunta com o artigo 15, da tentativa mais arrojada de resposta ao desafio da constituição de mercados de saneamento básico auto-sustentáveis. Na verdade, se essencial a questão do mercado – e parece que é, conforme se depreende da própria lei -, o artigo 3 deveria preceder o artigo 2. Dito de outra forma, a conformação de um mercado que se auto-sustente exige, ou a parceria entre Estado e Municípios, ou uma gestão associada de municípios. Se a região é caracteristicamente de baixa renda, esta gestão associada, na prática, impõe a presença do Estado, uma vez que por certo os municípios serão dotados de baixa capacidade gerencial. Além disso, o que o artigo 3 estabelece é que a titularidade não é, sempre, uma consequência da característica física dos sistemas e de seus efeitos sobre outras localidades (veja-se o inciso I do artigo 2), mas também – ou antes de mais nada - da capacidade de pagamento, o que é uma orientação muito distinta.

De certa maneira, o PL 4.147/2001 fez um ensaio de mudança mais firme, mas, não à-toa, esta tentativa é elíptica, não se pronuncia até o final, ou não extrai a radicalidade do caminho que parece propor. Na verdade, embora resultado de uma convergência maior de idéias de áreas estratégicas do Governo Federal, a edição deste PL ocorreu tardiamente, quando era menor a disposição legislativa em dar continuidade às reformas econômicas do Estado. Este fato traduzia, por sua vez, um maior desgaste do Executivo, já ao final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O epílogo de todo este debate continuado foi o substitutivo aos dois últimos projetos aqui comentados – os PLs 2.763/2000 e 4.147/2001 –, substitutivo este elaborado pelo relator da Comissão Especial de Saneamento, deputado Adolfo Marinho, do PSDB. Aparentemente, sua redação foi efetuada sem consulta aos organismos representativos da área ou ao próprio Governo Federal, tratando-se, talvez, de uma interpretação muito particular de toda a discussão processada até então. O substitutivo refere-se à “gestão compartilhada da prestação, da regulação e da fiscalização do serviço público de água e esgoto”, oportunidade que exigiria a criação de conselho deliberativo onde o Estado teria 1/3 dos votos e os Municípios se representariam conforme sua população, limitado a participação do município mais populoso a 50% do total do conjunto de votos da quota municipal de 2/3 do conselho (artigo 16, seus parágrafos e incisos).

Naturalmente, os governos e companhias estaduais reagiram à idéia de um conselho que abrigasse sua participação minoritária. Entretanto, também os defensores do poder local tiveram reação negativa, seja porque o texto substitutivo era confuso, seja porque foi visto como “privatizante” (a propósito, não parece mais privatizante que qualquer projeto anterior). O resultado foi seu veto pelas lideranças do PSDB e o posterior abandono de qualquer intenção mudancista até o final do período de governo.

Como se verá mais a frente, sem uma política metropolitana efetiva e prévia, sem mesmo um conjunto de idéias para a gestão das metrópoles, seria muito difícil a um projeto de ordenamento setorial colocar de forma mais clara a possibilidade de uma solução algo mais centralizadora para a titularidade e a gestão de serviços de saneamento básico. Nem mesmo o mote de mercados auto-sustentáveis – ou seja, uma condição de contorno econômica de relevância de difícil objeção – foi capaz de levar este problema a um ponto substantivo de toda a discussão promovida ao longo de anos.

3.3. Orientação Constitucional e Experiências de Gestão Coordenada

Como é do conhecimento geral, a Lei Complementar Federal que instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras data de 1973. Também remontam àquela década as iniciativas de institucionalização de formas de gestão específicas para estas áreas, como efeito de variáveis das mais diferentes naturezas: o exemplo de instituições de planejamento e gestão de metrópoles em outros países, usualmente desenvolvidos; a valorização das funções de planejamento público mais centralizado, desta vez aplicadas a grandes aglomerações urbanas, na esteira algo tardia da hegemonia keynesiana; a reorganização do Estado brasileiro, em especial após o Decreto-Lei n. 200/67, com as suas várias conseqüências, dentre elas a profissionalização mais intensiva e extensiva de seu corpo técnico e um maior grau de liberdade para a gestão das empresas públicas então criadas em profusão.

A referida Lei Complementar afirmava em seu artigo 5.o quais os serviços de interesse comum de interesse metropolitano:

“I. planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II. saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III. uso do solo metropolitano;

IV. transporte e sistema viário;

V. produção e distribuição de gás canalizado;

VI. aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII. outros serviços incluídos nas áreas de competência do Conselho Deliberativo, por lei federal.”

Várias metrópoles brasileiras conheceram, então, iniciativas de sistemas de gestão, dos quais restam, hoje, em geral, organizações esvaziadas de competências institucionais e de quadros técnicos. Estes sistemas tiveram seu auge de prestígio ainda durante os anos 70, embora possa se afirmar agora, com razoável margem de segurança, que seu poder efetivo foi sempre mais aparente que real. Já durante a década de 80, a crise deste conteúdo e forma de gestão tornou-se evidente, concedendo oportunidade a que houvesse um predomínio ainda mais claro de políticas públicas urbanas desenvolvidas de maneira setorial, sem maior intenção coordenadora.

Vários autores têm, reiteradamente, vinculado a derrocada deste planejamento não apenas à crise fiscal do Estado como também às origens e instituições autoritárias da tentativa de gestão metropolitana. Assim, Raquel Rolnik e Nádía Somekh argumentam que “na década de 1980, a crise fiscal e a redemocratização aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão (metropolitana) e o governo real do território das metrópoles”. Celina Souza observa que “a forma como as escolhas institucionais relativas à gestão das RMs (Regiões Metropolitanas) foram feitas, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações inter-governamentais, marcou sua trajetória em todas as RMs”. Esta autora utiliza a noção de path dependency para sugerir que os acontecimentos do passado, ou a gênese da tentativa de gestão metropolitana, dão vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. Com isso, o vício de origem faz com que “as instituições políticas e administrativas criadas pelo regime militar (se mostrassem) incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático”. Outro exemplo deste raciocínio é dado por Sérgio de Azevedo e Virgínia dos Mares Guia, para quem a redemocratização torna anacrônica uma estrutura institucional autoritária, problema ao qual se acresce a crise das finanças públicas, que leva à ausência de investimentos federais e, logo a seguir, ao desmonte dos organismos também federais que atuavam neste campo.

Minha opinião é ligeiramente diversa da expressa por estes autores. Muito embora tanto a crise fiscal quanto a conformação autoritária da gestão metropolitana (como concebida nos anos 70) devam ser consideradas na crise que originou seu declínio, tais elementos explicativos, conquanto necessários, estão longe de se mostrar suficientes. Eu observaria que a constituição de uma forte gestão metropolitana dependeria, primeiro, de uma igualmente forte decisão política de centralização administrativa no interior do próprio aparelho público estadual, uma vez que implicaria a criação de um organismo de gestão com poderes superiores aos de outras secretarias setoriais. Em segundo lugar, seria também imprescindível a captura do que se poderia chamar de grupos de interesse público-privados que gravitam em torno de áreas setoriais de governo com influência determinante sobre a configuração da metrópole – a área de transportes e outras mais. No caso específico de São Paulo, não ocorreu nem uma coisa nem outra, e esta ausência de centralização efetiva, no interior da própria máquina pública estadual, antecede a democratização institucional do país propriamente dita. Ou seja, a gestão metropolitana nasceu destituída de maior poder real, o que explica, por sua vez, o seu rápido e fácil “esvaziamento posterior”: rápido e simples na medida mesma de sua tibieza.

De certa maneira, a ascensão e o declínio brasileiro deste tipo de planejamento metropolitano sucedeu, porém com certo atraso, problemas algo semelhantes ocorridos em grandes áreas urbanas de países desenvolvidos. Um estudo comparativo poderia elucidar melhor as causas completas desta falta de êxito, inclusive averiguando mais o problema das relações entre planejamento de Estado e o mercado urbano, tanto mais agudo quanto maior é a presença da informalidade no tecido das metrópoles e cidades. Naturalmente, este processo de crise se acentuou com a forte crise fiscal do Estado brasileiro, clara a partir de 1980, que cortou os recursos de investimento e encurtou os horizontes da ação pública, deixando ainda mais livre o espaço, a partir daí, para as particularidades orçamentárias, organizacionais e de iniciativa dos diversos setores públicos, com as suas performances também desiguais.

Por outro lado, a instauração das regras do jogo democrático não ajudou, antes o contrário, que problemas destas aglomerações urbanas fossem melhor enfrentados. Como se sabe, o fenômeno metropolitano ganhou mais corpo, e a sua expressão populacional, cite-se dentre outras, ampliou sua enorme significação absoluta e relativa frente ao conjunto da população brasileira. De fato, é relevante, mas nem tanto, que as taxas de crescimento de algumas metrópoles maiores tenham arrefecido, uma vez que o contingente que abrigam é de proporções impressionantes, e qualquer taxa positiva incide sobre uma base populacional já muito grande. Além disso, as metrópoles brasileiras, a par dos problemas com que lidavam lá pela década de 70, hoje ampliados, agora também enfrentam dificuldades que não eram então previsíveis, mas as quais criam cenários urbanos que, senão totalmente novos, têm intensidade muito amplificada, e aos quais se poderia reputar de desafiadores.

É fato conhecido que, passada esta primeira fase (de nascimento e declínio, tudo muito rápido, dos sistemas tentativos de gestão das metrópoles), o tema metropolitano não foi abandonado – nem poderia tê-lo sido - pela Constituição Federal de 1988. Antes, foi renovado, segundo um ideário engenhoso, que buscou um distanciamento dos aspectos centralizadores das disposições legais e das práticas adotadas na década anterior. Após todo o conhecido período de concentração de poder, mais ou menos típico do Estado de exceção, a Constituição não apenas restabeleceu as normas gerais democráticas, mas promoveu um substantivo reforço do federalismo e adotou medidas claras de descentralização do poder político e administrativo – inclusive, a transformação do município em um ente também federado. No que respeita ao problema de serviços públicos de interesse comum, o efeito mais visível foi a mudança de conteúdo da organização proposta para o tratamento da questão regional – metrópoles são uma questão regional -, onde “a cooperação e a coordenação inter-governamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ações públicas de interesse comum”.

Como é compreendida esta disposição cooperativa e coordenadora? Uma abordagem radical, mas coerente com os novos princípios constitucionais, afirma que a expressão

“funções públicas de interesse comum” não deve ser interpretada como um “mero somatório de interesses municipais adjacentes dentro da mesma região”, nem tampouco como conjuntos de problemas mecanicamente justapostos. O que se põe a ressaltar é “a unidade orgânica de medidas e operações que não suporta divisão de elementos simples e localizados”. O interesse comum das funções públicas “está expressamente referido à unidade operacional a ser constituída de uma diversidade representada pelos municípios agregados de uma determinada região, associados ao Estado federado”.

Esclareça-se que esta abordagem, ou esta associação, não se dirige apenas à “execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também à normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões, etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos, etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa, etc.)”. Assim, requer-se também que este interesse comum metropolitano conviva “em harmonia com a legislação de caráter local”, e esta no mesmo sentido quanto àquela, inclusive no que respeita aos planos diretores obrigatórios para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Não se trata, parece claro, ao menos sob o aspecto teórico, de absorver nesta esfera especial todos os problemas de uma metrópole, mas de fazê-lo quanto àqueles temas “urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supra-locais”, isto é, com efeitos, impactos e polarizações que eventualmente possam ser exercidos no interior da região, nas suas vizinhanças, ou até mesmo no plano nacional. Há uma distinção destes com os assuntos mais claramente de interesse local, os quais são próprios da autonomia dos municípios. Mas nos casos das funções públicas de interesse comum, requer-se uma “comunhão recíproca”, segundo expressão de jurista, a qual exige medidas ordenadas, convergentes, e desde que a finalidade seja dar conta de situações para as quais não é possível haver resposta de cada município de forma isolada ou solitária.

Posto de outra forma, as funções públicas desta natureza, ou seja, de interesse comum, não pertencem à responsabilidade do governo do estado ou, alternativamente, dos municípios, mas a todos eles simultaneamente, aos quais cumpre encontrar diretrizes, políticas, organizações – e disposição, diga-se de passagem – igualmente comuns, à altura da natureza do problema a enfrentar.

Nos primeiros anos após a Constituição, este entendimento novo foi se esclarecendo gradativamente, com a concorrência do trabalho de juristas de várias correntes, e não sem alguma resistência, originária sobretudo das organizações vinculadas a governos de estados que tinham por escopo lidar com questões de amplitude regional, mas evidentemente de “interesse comum”, segundo a conceituação jurídica. Por evidente, não se tratava apenas de um problema de ordem legal, mas político, de redistribuição de poder, ou seja, de concessão do direito, aos municípios, de participação na esfera de gerenciamento destas funções públicas de alcance supra-local, mas com influência direta na estratégia e na rotina de organizações públicas do poder local.

Decorrida década e meia da Constituição Federal de 1988, é possível identificar alguns esforços importantes para dar conteúdo prático e substantivo ao novo dispositivo da Constituição. Da mesma forma, é também possível perceber que segue seu curso uma demanda de descentralização, embora não, por certo, com o mesmo ímpeto de alguns poucos anos atrás. Porém, nenhum exemplo disponível demonstra que a intenção constitucional é de fácil realização.

O caso talvez mais agudo de avanço no sentido deliberado na Constituição é o dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, tanto no âmbito federal quanto no plano de alguns estados. O próprio desenvolvimento do debate acerca destes sistemas, ainda na fase em que não haviam se convertido em legislação devidamente aprovada, ou estavam para vir a sê-lo, é ilustrativo de como as idéias constitucionais adquiriram expressão e consequência apenas paulatinamente. Tomando como exemplos referenciais as legislações federal e do Estado de São Paulo, em ambos os processos identifica-se com facilidade uma distância entre as intenções originais dos ante-projetos de leis, mais

centralizadoras das decisões, e o seu resultado final, ou o seu atual estado da arte. Na situação paulista, a rigor, este “processo democratizador” é, em larga medida, posterior à própria legislação, e isto em parte pela precocidade desta, uma vez que data de 1991, época em que tudo isto a que se chamou “novo ideário constitucional” ainda não se encontrava plenamente amadurecido para aqueles que, nos mais diferentes pontos do país, lidavam com situações como aquelas as quais este texto é dedicado.

Mais recentemente, de novo no Estado de São Paulo, e também no Estado do Paraná, uma outra iniciativa surge na mesma direção, qual seja, a gestão territorial das bacias hidrográficas de mananciais destinados ao abastecimento público. No caso paulista, esta gestão foi atribuída – ou está sendo, uma vez que a transição entre a legislação antiga e a nova ainda não foi finalizada – ao sistema de recursos hídricos, o qual reúne paritariamente representantes do governo do estado, dos municípios, e da sociedade civil. Esta atribuição não obedeceu, entretanto, razão de ordem doutrinária, mas de oportunidade – explicitamente assumida -, uma vez que em São Paulo, muito mais que no Paraná, a derrocada do sistema de planejamento metropolitano foi bastante acentuada. Assim, o esforço de edificação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos tinha alguma expressão política; o de desenvolvimento urbano, ou de gestão metropolitana, permanecia, e permanece ainda, na sombra.

Já no Paraná, a Lei Estadual 12.248/98, que criou o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, alocou inicialmente a coordenação do novo sistema à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Posteriormente, pelo Decreto Estadual 148/99, ficou designado para a presidência do Conselho Gestor dos Mananciais (CGM) o Diretor Presidente da Comec – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, esta vinculada à Secretaria de Planejamento. É também a Comec quem desempenha a função de secretaria executiva do CGM.

Porém, apesar de tantos e importantes esforços, a institucionalização no Brasil dos sistemas de recursos hídricos é ainda muito nova – e incompleta. Apenas agora deve ser iniciada a cobrança pelo uso da água em uma primeira bacia hidrográfica, a do Paraíba do

Sul, fundamental à auto-sustentabilidade do sistema proposto para a sua gestão. Naturalmente, este “institutional building” não é e nem poderia ser rápido, breve. Ao contrário, a lentidão de seu processo de avanço não deve ser avaliada como muito surpreendente, assim como nenhuma surpresa há de ser encontrada na dependência deste esforço, e de seu relativo sucesso, a um certo voluntarismo que impregna a ação de alguns políticos e de um punhado de técnicos do setor público.

A questão preocupante, entretanto, é que, se há ainda avanços no setor de recursos hídricos, o tema da gestão metropolitana, por sua vez, continua como uma interrogação. Neste campo, pouco se alterou após a Constituição e seus termos, apesar dos problemas cada vez mais graves, característicos de nossa realidade metropolitana de hoje. Dado o intervalo entre a magnitude destes problemas e a ausência de esforço notável para a sua solução coordenada – no caso, não tanto uma “solução”, que não é evidentemente possível, mas uma estratégia política e socialmente sancionada para fazer face às dificuldades e criar uma perspectiva mais favorável a que se chegue, em um prazo provavelmente ainda assim bem longo, a uma situação de melhor equilíbrio –, uma boa pergunta que fica é onde se situa a “crise ótima” da questão metropolitana, ou até onde se deverá chegar para que este problema ocupe a agenda primeira de preocupações daqueles que têm capacidade decisória. Este tema é tratado a seguir.

3.4. Os Problemas Metropolitanos e as Dificuldades de Engenharia Institucional da Sua Gestão

Um historiador conhecido afirmou há poucos anos que o século XX talvez venha a ser identificado, em um futuro distante, por historiadores e outros estudiosos, como um período cuja característica principal não estaria tanto a residir em suas lutas políticas – o embate do capitalismo com o socialismo, por exemplo –, mas no fato de que pela primeira vez na longa história humana de alguns milênios não é mais o campo que constitui o centro da provisão material dos bens necessários à civilização. Se se trata da provisão de alimentos, nem é necessário que um grande contingente populacional habite e trabalhe nas áreas rurais. Ao contrário, em um país desenvolvido, de agricultura evoluída, o

trabalho de uma pequena parcela da população é condição suficiente para a produção de quantidades cada vez maiores de bens. Mais e mais a população mundial, sobretudo aquela liberta das pressões da pobreza e das más condições de distribuição de riquezas, pode residir nas cidades sem o receio de que a sua sustentabilidade – no que respeita antes de mais nada à provisão alimentar – esteja ameaçada. Trata-se, a proeminência das cidades, de uma impressionante ruptura com o longo passado anterior.

Um corolário desta abordagem é que foi também o século XX que conheceu o nascimento das grandes aglomerações urbanas – não aquelas de um ou dois milhões de habitantes, mas sim, as dotadas de população muito maior, hoje na casa da dezena, dezena e meia de milhões, igualmente um fato sem precedentes. A estas mega-cidades, chamaram-se metrópoles – independentemente de sua localização, se em país desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido; ou sem considerar também as suas características político-administrativas, se apenas um núcleo isolado sujeito a uma única administração local, ou se uma conurbação que produziu uma grande área urbana a partir de um núcleo maior que absorveu ou se justapôs a núcleos menores e independentes. O termo também é utilizado para designar, por vezes, cidades grandes, não necessariamente de proporções gigantescas, porém claros centros de decisão política e econômica.

No caso deste texto, metrópoles representam, é claro, a junção de várias áreas urbanas que, um dia, não se apresentavam justapostas como hoje se encontram, situação que torna as antigas linhas limítrofes de natureza político-administrativa algo destituído de importância física (mas ainda de muitas consequências práticas, sobretudo de arrecadação e distribuição de recursos fiscais). De toda forma, elas, as metrópoles, representam historicamente uma novidade e, pode-se dizer, mesmo considerando horizontes mais curtos de avaliação histórica, trata-se de um fenômeno muito recente, de não mais de poucas décadas. No caso brasileiro, excluídos os núcleos cujas proporções maiores começaram a se delinear há um pouco mais de tempo – como São Paulo e Rio de Janeiro -, as demais metrópoles são ainda mais recentes. Mesmo em 1973, quando da edição da

primeira legislação federal pertinente, elas tinham dimensões e complexidade bem menos acentuadas que viriam a ganhar posteriormente.

No entanto, novo ou não tão novo, o fato metropolitano é por demais relevante hoje. Como já se observou, as nove metrópoles criadas na década de 70 abrigavam 41,9 milhões de habitantes em 1991, e 48,9 milhões em 2000, segundo os censos demográficos do IBGE, mantendo sua participação relativa, muito expressiva, (respectivamente, 28,7% e 28,8%) no total da população do país. Como a Constituição Federal de 1988 facultou a oportunidade aos Estados, mediante Lei Complementar, de criar regiões metropolitanas, seu número cresceu recentemente. Considerando dentre estas aglomerações apenas aquelas que retêm mais de um milhão de habitantes, encontraremos um contingente populacional de 62,99 milhões, equivalente a 45,73% da população urbana ou a 37,14% da população total brasileira. Caso seja adotada uma classificação diferente daquela do IBGE sobre o que são de fato áreas rurais e áreas urbanas, excluindo-se destas aqueles núcleos isolados com até dez ou vinte mil habitantes, teríamos provavelmente cerca de metade, ou ainda uma parcela maior, da população brasileira residindo nestas metrópoles.

Comparadas à condição destas aglomerações, nas cidades médias não-conurbadas e em outras, ainda menores, nenhuma delas configurando uma localidade de grande extensão física e de intrincada rede institucional de poder, é plausível imaginar que as diversas frentes de investimento público, em particular a infra-estrutura e a rede de atendimento social básicas, possam ser tratadas de forma mais setorial. Sem dúvida, uma preocupação maior deve ser dirigida àquelas localidades que apresentam taxas maiores e continuadas de crescimento demográfico, permitindo prever, para algum momento, eventualmente não tão distante, um acúmulo desproporcional de deseconomias graves, com riscos à sua sustentabilidade, passíveis de superação apenas com investimentos de porte muito elevado. Na maior parte dos casos, porém, os custos da propriedade nas áreas de expansão urbana são menos expressivos e é menor, em termos absolutos e relativos (com maior grau de exceção para as regiões Nordeste e Norte) a presença de loteamentos

irregulares ou de favelas, núcleos onde a implantação, por exemplo, de infra-estrutura básica de serviços públicos enfrenta, ainda, óbices de natureza física e/ou jurídica.

Nestes casos, na inexistência de problemas urbanos ou ambientais de abrangência regional, a ação e regulação pública ficam concentradas na esfera de competência do poder local, eventualmente requerendo alguma participação de apoio das esferas administrativas estadual e federal. Ou seja, com problemas dispostos em uma escala menor, “média”, e incidência mais delimitada no território, não se estrutura a complexa rede de responsabilidades institucionais que caracteriza uma metrópole conurbada, onde se justapõem e superpõem diferentes esferas de poder, com diferentes comandos e uma substantiva dificuldade de coordenação de esforços (Araújo e Bittencourt, 2002).

Nas regiões metropolitanas, a realidade é outra. De fato, suas dificuldades são tão intensificadas que muda a natureza da questão a enfrentar. O espaço para a solução estritamente setorial dos estrangulamentos é mais reduzido, na medida em que há um cruzamento muito maior de problemas. Além disso, mesmo que a própria escala da demanda justifique tecnicamente a viabilidade econômico-financeira de boa parte dos projetos de investimentos de natureza pública, o intenso e dinâmico grau de carências e os custos gerais comparativamente mais elevados acabam por requerer uma mobilização de recursos cuja magnitude encontra-se permanentemente adiante da capacidade de seus governos.

Mas um ponto crucial é que as metrópoles dispõem de uma estrutura governativa muito mais intrincada, dada exatamente a justaposição de municípios dotados de autonomia política-administrativa e a presença também do governo estadual, que detém – ou se estima que detenha - responsabilidades relevantes. Na ausência já observada de instituições e mecanismos fortes de coordenação e cooperação, e com a pouca expressão política e prática de documentos de intenção ordenadora do meio urbano (como os planos diretores metropolitanos), impõe-se o predomínio das ações setoriais ou locais mesmo quando a necessidade de interação institucional é relativamente clara. Esta situação, por sua vez, reduz a produtividade dos investimentos públicos e cria, com frequência,

demandas novas e inesperadas, que nem sempre recaem sobre a mesma esfera de poder ou a mesma organização de governo.

Além disso, as metrópoles também abrigam desigualdades institucionais nem um pouco desprezíveis, com impressionantes hiatos de capacidades governativas entre os próprios municípios que as compõem. Isto nada mais é que reflexo da também desigual distribuição das atividades produtivas e da decorrente arrecadação fiscal por parte das esferas públicas. Não por acaso, bairros periféricos de menor renda concentram-se, em proporções maiores, naqueles municípios institucionalmente (i.é., gerencial e financeiramente) mais frágeis. Todas as fórmulas e expedientes encontradas para a redistribuição do investimento público não foram capazes, até agora, de equilibrar, por exemplo, níveis de cobertura com infra-estrutura para os núcleos periféricos de municípios situados numa e noutra ponta da escala de capacidade fiscal e de eficiência governativas.

Sem pretender mais que ilustrar, com alguns indicadores qualitativos e quantitativos, o problema das desigualdades intra-metropolitanas, chamo a atenção, primeiro, para as tabelas relacionadas aos *Índices de Exclusão Social*⁴⁴. Trata-se de trabalho publicado recentemente e que possui, ao menos, caráter indicativo. No caso, extraí os dados relacionados às três regiões metropolitanas do estado de São Paulo – ou seja, também incluindo a Grande Campinas e a Baixada Santista. Além disso, para efeito comparativo, fiz o mesmo para outras três macrorregiões – Ribeirão Preto, São José dos Campos e São José do Rio Preto -, nenhuma delas de natureza metropolitana.

⁴⁴ O Índice de Exclusão Social tem a seguinte metodologia de composição:

Aspectos	Índices Criados	Peso
1. Padrão de Vida Digno	a) Medido pela pobreza dos chefes de família no município	17,0%
	b) Medido pela taxa de emprego formal sobre a PIA (*)	17,0%
	c) Medido por uma proxy da desigualdade de renda	17,0%
2. Conhecimento	a) Medido pela taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos	5,7%
	b) Medido pelo n.º médio de anos de estudo do chefe de domicílio	11,3%
3. Risco Juvenil	a) Medido pela percentagem de jovens na população	17,0%
	b) Medido pelo n.º de homicídios por 100 mil habitantes	15,0%

(*) PIA = População em Idade Ativa

Ver Pochmann, Márcio et alii (org.): “Atlas da Exclusão Social no Brasil”. Cortez/, 2003.

Examinando os dados apresentados, o que parece claro é que as regiões metropolitanas exibem os maiores intervalos entre aqueles municípios que apresentam menores índices de exclusão social e aqueles que se situam em classificação oposta. Veja-se o caso da principal metrópole paulista. Esta inclui o município de São Caetano, o de menor grau de exclusão social em todo o país, segundo a metodologia adotada. Não obstante, Francisco Morato fica com uma distante classificação (3076.a). Note-se, ainda, um outro exemplo, neste caso de municípios adjacentes, situados na porção oeste da metrópole. Barueri coloca-se em 101.o lugar no Brasil; a vizinha Carapicuíba encontra-se no 1429.o lugar; Jandira, em 1577.o; finalmente, Itapevi, no 2.619.o posto.

Tome-se, então, a região metropolitana de Campinas. Há vários municípios que se situam em posição muito favorável – Holambra (7.o), Vinhedo (10.o), Valinhos (19.o), Campinas (21.o), Americana (23.o), Paulínia (28.o), Jaguariúna (34.o). Na outra ponta, temos Sumaré (1124.o), Monte Mor (1335.o) e Hortolândia (1509.o).

Finalmente, note-se a situação da Baixada Santista. Santos detém um invejável 4.o lugar em todo o país. Guarujá, ao lado, separada por um braço de mar, fica na 1434.a posição.

Desigualdades também são encontradas nas outras regiões, não metropolitanas. Porém, o gradiente de desigualdade é menor. No caso de São José dos Campos (81.o), ainda encontramos um município, Paraibuna, com uma colocação acima da casa do milho (1160.a). O mesmo não ocorre nas outras regiões. Em Ribeirão Preto (31.o), as piores colocações são de Serrana (833.o) e Cravinhos (433.o). Em São José do Rio Preto (39.o), os extremos de exclusão social ocorrem em Uchoa (640.a) e Bálamo (551.a) e Ipiranga (493.a). Além do mais, considere-se que, ao contrário dos municípios metropolitanos, especialmente aqueles localizados no interior da Grande São Paulo, estas cidades abrigam populações de menores proporções, as quais, por sua vez, não se defrontam com os custos que são característicos das aglomerações maiores.

É um lugar comum afirmar que as populações de menor renda são empurradas para os anéis periféricos das grandes metrópoles. Do ponto de vista da morfologia urbana, mesmo as divisões político-administrativas municipais, no interior de uma metrópole, são em larga medida não mais que uma ficção, ou convenção historicamente herdada (ou mesmo construída recentemente). Entretanto, faz imensa diferença, no universo destes anéis periféricos, residir em um município de maior ou menor arrecadação, de maior ou menor capacidade de investimento público.

Tabela 1
Índices de Exclusão Social
Região Metropolitana de São Paulo

Município	Ranking	IP	IJ	IA	IE	IEF	IV	ID	IES
São Paulo	30.º	0,803	0,792	0,911	0,777	0,368	0,743	0,485	0,667
Osasco	515.º	0,767	0,729	0,899	0,674	0,183	0,735	0,242	0,504
Carapicuíba	1429.º	0,746	0,667	0,890	0,589	0,065	0,796	0,105	0,506
Barueri	101.º	0,742	0,643	0,883	0,632	0,800	0,657	0,206	0,627
Cajamar	42.º	0,756	0,643	0,864	0,554	0,984	0,828	0,114	0,660
Sant. Parnaíba	41.º	0,747	0,616	0,873	0,702	0,491	0,764	0,602	0,661
Pir.Bom Jesus	1845.º	0,654	0,574	0,848	0,497	0,134	0,901	0,089	0,486
Cotia	352.º	0,758	0,665	0,889	0,649	0,293	0,772	0,286	0,580
V. G. Paulista	297.º	0,770	0,641	0,875	0,607	0,364	0,909	0,184	0,588
Itapevi	2619.º	0,656	0,573	0,857	0,543	0,111	0,643	0,067	0,446
Jandira	1577.º	0,772	0,624	0,882	0,601	0,115	0,682	0,128	0,499
Taboão Serra	883.º	0,751	0,680	0,892	0,634	0,187	0,702	0,192	0,535
Itap. da Serra	2278.º	0,701	0,612	0,859	0,539	0,133	0,599	0,114	0,465
São L.da Serra	423.º	0,644	0,631	0,826	0,476	0,667	0,830	0,099	0,572
Embu	1341.º	0,717	0,622	0,870	0,531	0,324	0,690	0,083	0,510
Embu-Guaçu	2433.º	0,707	0,644	0,866	0,544	0,136	0,483	0,123	0,457
Juquitiba	1196.º	0,630	0,593	0,824	0,463	0,414	0,833	0,093	0,518
Santo André	76.º	0,816	0,825	0,921	0,754	0,209	0,792	0,390	0,637
S B do Campo	51.º	0,806	0,761	0,912	0,769	0,323	0,775	0,447	0,652
São C. do Sul	1.º	0,886	0,969	0,949	0,878	0,740	0,908	0,786	0,864
Mauá	1354.º	0,739	0,674	0,886	0,603	0,111	0,743	0,118	0,509
Diadema	1698.º	0,755	0,692	0,886	0,600	0,253	0,435	0,120	0,493
Ribeirão Pires	310.º	0,775	0,745	0,909	0,689	0,155	0,893	0,214	0,585
Rio G. da Serra	2096.º	0,697	0,633	0,866	0,569	0,069	0,750	0,058	0,474
M das Cruzes	277.º	0,750	0,693	0,889	0,703	0,174	0,918	0,282	0,591
Suzano	979.º	0,737	0,636	0,871	0,599	0,159	0,841	0,154	0,530
Poá	228.º	0,736	0,658	0,895	0,642	0,481	0,853	0,152	0,596
Itaquá	2587.º	0,666	0,558	0,845	0,517	0,109	0,693	0,061	0,447
F.Vasconcelos	1789.º	0,717	0,609	0,865	0,553	0,099	0,818	0,070	0,489
Guararema	796.º	0,697	0,690	0,840	0,539	0,156	0,915	0,195	0,541
Salesópolis	1048.º	0,650	0,689	0,826	0,493	0,152	1,000	0,115	0,526
Biritiba Mirim	1713.º	0,631	0,625	0,828	0,492	0,086	0,948	0,110	0,492
Guarulhos	634.º	0,758	0,682	0,888	0,645	0,232	0,725	0,214	0,553
Arujá	746.º	0,744	0,637	0,877	0,604	0,175	0,829	0,224	0,545
Santa Isabel	1030.º	0,700	0,674	0,848	0,517	0,186	0,894	0,125	0,527
F da Rocha	1513.º	0,728	0,663	0,860	0,547	0,077	0,845	0,088	0,502
Mairiporã	576.º	0,725	0,693	0,868	0,603	0,164	0,833	0,274	0,558
Caieiras	545.º	0,800	0,669	0,896	0,614	0,184	0,867	0,176	0,561
Fco. Morato	3076.º	0,637	0,539	0,830	0,466	0,035	0,670	0,036	0,412

Tabela 2
Índice de Exclusão Social
Região Metropolitana de Campinas

Municípios	Ranking	IP	IJ	IA	IE	IEF	IV	ID	IES
Campinas	21.º	0,831	0,815	0,912	0,804	0,296	0,763	0,548	0,681
Paulínia	28º	0,840	0,743	0,898	0,671	497	0,930	0,295	0,670
Indaiatuba	114.º	0,837	0,746	0,897	0,659	0,234	0,918	0,296	0,622
Valinhos	19.º	0,861	0,826	0,910	0,722	0,302	0,946	0,416	0,684
Vinhedo	10.º	0,879	0,789	0,908	0,733	0,346	0,973	0,569	0,720
Itatiba	60.º	0,842	0,767	0,900	0,628	0,328	0,981	0,276	0,646
Pedreira	151.º	0,837	0,780	0,895	0,575	0,304	0,946	0,159	0,611
Monte Mor	1385.º	0,723	0,658	0,849	0,519	0,168	0,786	0,114	0,508
Sumaré	1124.º	0,775	0,688	0,872	0,583	0,135	0,738	0,137	0,521
Hortolândia	1509.º	0,768	0,651	0,872	0,579	0,113	0,734	0,099	0,502
Americana	23.º	0,866	0,822	0,926	0,718	0,332	0,913	0,369	0,677
Sta.Bárbara	345.º	0,819	0,750	0,900	0,611	0,156	0,944	0,152	0,581
Cosmópolis	438.º	0,763	0,731	0,883	0,592	0,181	0,908	0,191	0,571
Sto.A.Posse	367.º	0,753	0,731	0,852	0,505	0,356	0,874	0,167	0,578
N. Odessa	109.º	0,842	0,762	0,909	0,651	0,308	0,912	0,217	0,624
A.Nogueira	514.º	0,765	0,695	0,868	0,564	0,172	0,960	0,175	0,564
Holambra	7.º	0,795	0,728	0,888	0,671	0,888	1,000	0,409	0,756
Jaguariúna	34.º	0,796	0,757	0,888	0,658	0,545	0,932	0,253	0,664
Eng.Coelho	643.º	0,737	0,659	0,841	0,518	0,177	1,000	0,166	0,552

Tabela 3
Índice de Exclusão Social
Região Metropolitana de Santos

Municípios	Ranking	IP	IJ	IA	IE	IEF	IV	ID	IES
Santos	4.º	0,888	0,927	0,939	0,889	0,325	0,848	0,708	0,765
Cubatão	695.º	0,757	0,691	0,863	0,569	0,311	0,786	0,107	0,548
São Vicente	717.º	0,779	0,732	0,891	0,669	0,101	0,756	0,194	0,547
Guarujá	1434.º	0,762	0,678	0,865	0,574	0,138	0,650	0,153	0,506
Praia Grande	799.º	0,765	0,716	0,887	0,650	0,127	0,733	0,200	0,541
Bertioga	707.º	0,808	0,660	0,867	0,576	0,186	0,817	0,173	0,548
Mongaguá	957.º	0,688	0,707	0,874	0,619	0,093	0,885	0,154	0,532
Itanhaém	1239.º	0,684	0,686	0,878	0,607	0,108	0,785	0,164	0,515
Peruíbe	955.º	0,680	0,674	0,869	0,600	0,102	0,891	0,195	0,532

Tabela 4
Índice de Exclusão Social
Região de Ribeirão Preto

Municípios	Ranking	IP	IJ	IA	IE	IEF	IV	ID	IES
Ribeirão Preto	31.º	0,856	0,792	0,917	0,788	0,273	0,820	0,444	0,666
Jardinópolis	331.º	0,768	0,709	0,883	0,548	0,213	0,908	0,156	0,562
Brodósqui	375.º	0,804	0,753	0,885	0,544	0,158	1,000	0,140	0,577
Serrana	833.º	0,778	0,647	0,859	0,516	0,192	0,948	0,086	0,539
Cravinhos	447.º	0,807	0,718	0,864	0,562	0,156	0,939	0,178	0,570
Dumont	383.º	0,842	0,724	0,868	0,519	0,167	1,000	0,141	0,577
Sertãozinho	181.º	0,822	0,729	0,875	0,539	0,288	0,910	0,244	0,605

Tabela 5
Índice de Exclusão Social
Região de São José dos Campos

Municípios	Ranking	IP	IJ	IA	IE	IEF	IV	ID	IES
São J. dos Campos	81.º	0,811	0,713	0,914	0,785	0,263	0,793	0,420	0,635
Caçapava	177.º	0,773	0,724	0,903	0,694	0,185	0,945	0,285	0,606
Monteiro Lobato	834.º	0,619	0,697	0,829	0,484	0,229	1,000	0,143	0,539
Jacareí	317.º	0,778	0,739	0,901	0,686	0,191	0,835	0,232	0,584
Santa Branca	700.º	0,684	0,749	0,865	0,558	0,114	0,983	0,149	0,548
Paraibuna	1160.º	0,646	0,679	0,841	463	0,194	0,916	0,142	0,520
Jambeiro	580.º	0,705	0,719	0,843	0,521	0,354	0,782	0,185	0,558

Tabela 6
Índice de Exclusão Social
Região de São José do Rio Preto

Municípios	Ranking	IP	IJ	IA	IE	IEF	IV	ID	IES
SJ do Rio Preto	39.º	0,833	0,840	0,913	0,745	0,221	0,954	0,361	0,663
Cedral	272.º	0,769	0,872	0,874	0,557	0,135	1,000	0,158	0,592
Uchoa	640.º	0,672	0,0,840	0,854	0,523	0,097	1,000	0,124	0,552
Bady Bassit	283.º	0,814	0,794	0,905	0,619	0,143	1,000	0,122	0,590
Jaci	305.º	0,773	0,781	0,851	0,489	0,317	1,000	0,080	0,585
Neves Paulista	353.º	0,721	0,882	0,864	0,549	0,119	1,000	0,153	0,580
Mirassol	129.º	0,810	0,823	0,894	0,621	0,208	0,983	0,209	0,617
Bálsamo	551.º	0,739	0,863	0,865	0,514	0,099	0,947	0,131	0,561
Ipiguá	493.º	0,749	0,784	0,837	0,467	0,219	1,000	0,101	0,565
Guapiaçu	253.º	0,791	0,815	0,880	0,519	0,229	1,000	0,139	0,594

Tabela 7

Principais Receitas por Habitante, segundo os Municípios e Sub-Regiões: 1997

(em R\$)

Municípios e Sub-Regiões	Receita por Habitante					Receita Total
	Tributária(1)	ISS	IPTU	Transferências da União	Transferências do Estado(2)	
Centro	284	133	73	19	197	685
São Paulo	294	139	73	18	200	703
Osasco	130	37	68	28	140	405
Noroeste	140	92	31	44	213	455
Carapicuíba	32	6	15	27	46	142
Barueri	311	269	18	57	520	943
Cajamar	132	56	53	78	359	754
Santana de Parnaíba	228	68	140	64	125	495
Pirapora do Bom Jesus	84	26	41	97	89	411
Oeste	83	30	31	66	153	323
Cotia	140	61	42	47	240	452
Vargem Grande Paulista	136	26	87	104	153	417
Itapevi	46	14	23	77	96	238
Jandira	32	11	7	63	109	224
Sudoeste	79	36	27	72	121	302
Taboão da Serra	93	34	29	81	162	381
Itapeverica da Serra	41	14	20	78	126	259
São Lourenço da Serra	77	17	43	110	89	304
Embu	91	55	28	56	90	260
Embu-Guaçu	53	11	32	68	87	255
Juquitiba	107	59	23	107	118	343
Sudeste	129	48	40	53	331	622
Santo André	114	54	42	48	213	400
São Bernardo do Campo	178	57	47	47	469	921
São Caetano do Sul	292	128	51	89	709	1 225
Mauá	42	17	17	14	266	380
Diadema	106	33	55	97	254	540
Ribeirão Pires	76	21	19	49	180	429
Rio Grande da Serra	26	4	11	69	68	197
Leste	73	19	36	53	147	324
Mogi das Cruzes	120	25	63	41	154	399
Suzano	74	20	48	63	299	479
Poá	95	54	14	52	91	294
Itaquaquecetuba	30	6	18	54	73	172
Ferraz de Vasconcelos	28	6	8	42	69	174
Guararema	98	38	32	115	320	621
Salesópolis	26	5	11	116	149	320
Biritiba Mirim	37	10	16	95	87	322
Nordeste	134	54	49	30	245	466
Guarulhos	139	56	51	26	251	475
Arujá	104	28	38	72	246	449
Santa Isabel	72	46	11	76	93	271
Norte	68	11	38	56	76	252
Franco da Rocha	39	9	13	47	61	234
Mairiporã	189	16	129	69	109	435
Caieiras	90	23	52	88	149	354
Francisco Morato	25	4	9	42	33	128
Grande São Paulo	219	100	60	31	210	602

Fonte: Fundação Seade e Prefeituras Municipais de Biritiba Mirim e Itaquaquecetuba São Lourenço da Serra.

Elaboração: Emplasa, 1999.

(1) Inclui IPTU e ISS.

(2) Inclui ICMS.

Tabela 8

Evolução da Despesa Orçamentária Total Realizada por Habitante, segundo os Municípios e Sub-Regiões: 1990/1997									(em RS de 1997)
Municípios e Sub-Regiões	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TGCA(%) 1990/1997
Centro	569	595	578	503	563	703	819	735	3,74
São Paulo	577	598	582	504	565	713	829	752	3,85
Osasco	418	543	517	489	538	537	674	475	1,84
Noroeste	413	374	356	329	413	492	506	479	2,15
Carapicuíba	164	128	143	126	142	206	212	172	0,70
Barueri	800	688	638	629	689	932	993	942	2,36
Cajamar	947	1.022	1.000	717	924	775	739	818	-2,07
Santana de Parnaíba	477	515	326	360	809	605	497	525	1,38
Pirapora do Bom Jesus	492	647	542	475	579	582	598	514	0,64
Oeste	372	337	305	261	351	370	391	351	-0,85
Cotia	474	492	378	362	401	474	480	514	1,19
Vargem Grande Paulista	586	543	492	344	668	544	521	442	-3,95
Itapevi	213	147	162	169	211	273	342	237	1,56
Jandira	415	345	375	223	415	307	282	243	-7,38
Sudoeste	371	351	266	247	298	346	341	330	-1,66
Taboão da Serra	453	414	330	288	393	454	440	402	-1,69
Itapeçerica da Serra	288 (1)	335 (1)	212 (1)	249	218	247	262	301	0,62
São Lourenço da Serra	-	-	-	213	296	312	316	322	10,86 (2)
Embu	356	316	239	222	256	294	290	277	-3,53
Embu-Guaçu	317	288	290	219	262	379	337	296	-0,94
Juquitiba	326	319	191	170	317	325	376	438	4,31
Sudeste	608	600	520	517	538	683	752	615	0,16
Santo André	632	552	528	454	368	440	527	500	-3,31
São Bernardo do Campo	712	756	568	618	719	984	1.016	824	2,12
São Caetano do Sul	647	680	706	590	709	1.060	1.379	1.125	8,22
Mauá	505	526	538	620	518	554	645	449	-1,68
Diadema	497	527	384	416	459	577	650	460	-1,11
Ribeirão Pires	499	398	342	280	663	380	401	414	-2,66
Rio Grande da Serra	364	303	229	185	204	227	261	294	-3,02
Leste	366	322	349	365	332	367	380	393	1,01
Mogi das Cruzes	351	320	357	269	321	392	444	399	1,86
Suzano	670	606	591	939	639	669	574	504	-3,98
Poá	236	214	271	245	260	309	334	286	2,79
Itaquaquecetuba	256	197	226	175	228	205	228	415	7,12
Ferraz de Vasconcelos	183	160	151	202	150	182	207	182	-0,11
Guararema	438	294	617	239	273	564	568	584	4,20
Salesópolis	423	316	529	344	341	341	379	328	-3,57
Biritiba Mirim	309	310	274	189	233	269	421	675	11,83
Nordeste	493	546	546	689	651	498	652	620	3,33
Guarulhos	502	566	564	722	674	509	671	644	3,64
Arujá	475	383	460	459	600	461	568	436	-1,23
Santa Isabel	332	287	240	222	205	284	312	265	-3,16
Norte	204	230	228	182	226	261	315	283	4,74
Franco da Rocha	173	206	284	132	174	212	250	251	5,44
Mairiporã	283	379	305	276	408	441	537	517	9,00
Caieiras	395	398	335	348	314	376	402	361	-1,27
Francisco Morato	103	104	84	104	144	160	223	159	6,40
Grande São Paulo	539	553	528	484	528	626	727	650	2,69

Fonte: Fundação Seade e Prefeituras Municipais de Biritiba Mirim e Itaquaquecetuba.

Elaboração: Emplasa, 1999.

(1) inclui as informações referentes a São Lourenço da Serra.

(2) TGCA calculada para o período 1993/1997.

Há outros dados suficientemente reveladores das desigualdades intra-metropolitanas. A Tabela 7 mostra as principais receitas por habitante, segundo os municípios e sub-regiões da Região Metropolitana de São Paulo, para o exercício de 1997. Tomem-se novamente os mesmos exemplos antes referidos. O município de São Caetano apresenta uma receita per capita total para o ano da ordem de R\$ 1.225,00, *já computadas as transferências da União e do Tesouro do Estado*. Já Francisco Morato auferiu a receita per capita de R\$ 128,00, quase dez vezes menos. Veja-se então o exemplo dos quatro municípios da porção oeste. Barueri teve uma arrecadação total, sempre incluídas as transferências, de R\$ 943,00. Os municípios vizinhos apresentam outra realidade – Carapicuíba, R\$ 142,00, quase ao nível de Francisco Morato; Jandira, R\$ 224,00; Itapevi, R\$ 238,00.

A Tabela 8, por sua vez, traz informações sobre a evolução da despesa orçamentária total realizada por habitante, igualmente segundo os municípios e sub-regiões da Região Metropolitana paulista, para o período 1990-1997. Com algumas pequenas variações sazonais – por exemplo, Jandira tem um desempenho favorável ao início do período, caindo substantivamente depois -, encontramos as mesmas disparidades observadas na Tabela anterior.

Naturalmente, parte deste acúmulo de problemas metropolitanos explica-se pelo longo período de baixo crescimento da economia brasileira, que reduz a renda das famílias - por evidente, a construção das cidades é também dependente destas rendas - e as disponibilidades fiscais do setor público para o investimento social. Há, entretanto, variáveis estruturais a tomar em conta, uma delas o perfil de distribuição de renda, muito resistente a mudanças – basta avaliar o seu comportamento nos últimos trinta anos – e, fenômeno mais recente, a discutida ampliação dos níveis de exclusão social decorrente dos processos de inovação tecnológica, globalização e desregulamentação de mercados (Rocha, 2000; Barros et alii, 2001).

Porém, o que as Tabelas 7 e 8 revelam é que a estrutura tarifária e de partição de seus recursos, conquanto possam ter aspectos redistributivos, leva a diferenças relevantes de receitas e despesas entre os municípios, não obstante estes se situarem no interior *da*

mesma aglomeração ou malha urbana. Assim, a divisão político-administrativa, quer-se dizer, as divisões territoriais entre os vários municípios metropolitanos implicam algo mais que uma formalidade, ainda que tal não pareça quando se examina apenas a morfologia urbana. Há, ao contrário, fortes conseqüências do ponto de vista da distribuição de recursos. Salvo melhor juízo, este é um tema intocado quando se discute – e discute-se pouco – a questão das metrópoles brasileiras, particularmente daquelas que adquiriram maiores proporções demográficas e econômicas.

Por evidente, nos países desenvolvidos, os problemas metropolitanos são equacionados a partir de outras condições. A renda familiar é mais alta, a distribuição de renda mais justa, o crescimento demográfico teve evolução histórica muito mais lenta e a capacidade de investimento do setor público é incomparavelmente mais elevada. A realidade em países em desenvolvimento é diversa. E, neste caso, dada a natureza e a intensidade dos problemas que vieram se acumulando, caberia recolocar a indagação sobre o porquê da inexistência de avanço institucional da gestão das metrópoles, ou mesmo de tentativa mais firme e organizada de se enfrentar os desafios postos pelas metrópoles.

Uma interpretação possível da inação a este respeito é que a questão metropolitana tem dimensões de tal ordem que parecem escapar ao raio de ação ordenada, planejada, do setor público, o que inclui a sua comunidade técnica. A interrogação não se coloca apenas para quem detém o poder político, mas também para a maioria dos profissionais técnicos que reconhecem o problema e que, ao mesmo tempo, não descortinam uma maneira razoável, quer-se dizer ao mesmo tempo prática e juridicamente sustentável, de lidar com ele.

De certa maneira, a engenhosidade e a modernidade dos dispositivos constitucionais quanto às funções públicas de interesse comum representam uma forte idealização. Alguém poderia objetar que outras normas legais, na tradição jurídica brasileira, podem ser interpretadas desta maneira, o que é sem dúvida verdadeiro. No caso porém das metrópoles, o requisito de “organicidade”, de “comunhão” de interesses – as expressões utilizadas pelos juristas –, confronta uma realidade cujas características alimentam

tendências políticas fortemente particularistas, o que faz com que o processo de edificação institucional de uma gestão supostamente cooperativa e coordenada tenha de lidar com fatores de resistência que não são passíveis de subestimação. Com alguma dose de simplificação, pode-se identificar o planejamento metropolitano, nos limites da razoabilidade, com o primado dos interesses sociais gerais, em contrapartida à dinâmica política e econômica dos “localismos” – mas os interesses gerais não são facilmente definíveis, possuindo por vezes forte conteúdo abstrato. Sua defesa pode se revelar muito complicada, uma vez que a mobilização de interesses e grupos de pressão em torno de objetivos mais restritos, porém, bem definidos, é em princípio muito mais fácil.

Além disso, um outro obstáculo para que se avance tão pouco, ou mesmo para que nem haja qualquer avanço notável na reconstituição de alguma forma eficaz de planejamento e ação ordenada de gestão metropolitana, é, sem dúvida, mais uma vez, a crise fiscal do Estado. Para aqueles que pensam pragmaticamente a organização pública, mas que também reconhecem a existência de assuntos de ordem muito complexa, e aceitam com eles se confrontar, a previsível indisponibilidade de recursos de porte - vinculados a uma possível estrutura de gestão metropolitana - atenua interesses e não empurra o tema para a agenda dos círculos políticos e técnicos que decidem. Afinal, que política coordenada e abrangente desta ordem pode subsistir sem o estímulo (e mesmo a coerção) de recursos aplicados segundo regras mais ou menos estabelecidas? O problema, porém, é saber se esta é uma restrição incontornável, ou se a própria falta suposta de recursos é, ela mesma, uma consequência da inapetência para considerar o assunto. De toda forma, se algum papel cabe ao Governo Federal, os últimos anos, ou praticamente quase todo o período pós-constitucional, foram de virtual silêncio quanto a este tema, de certa maneira entendendo-se que pertencia aos estados, os quais, por sua vez, de maneira geral, não fizeram melhor.

Na verdade, é bom que se lembre, a crise fiscal do Estado levou a uma derrocada geral das posições defensoras da importância das funções públicas de planejamento, quaisquer que sejam as suas aplicações e os seus objetos. Numa inferência radical da tese de que há uma grande diferença entre aquilo que o Poder Público deve e o que pode fazer –

afirmação tecnicamente verdadeira -, houve não apenas a acomodação a horizontes mais curtos para a ação do Estado, como, por vezes, mesmo uma justificativa técnica desta posição contida face ao mercado urbano (de fato, uma transformação da fraqueza em virtude).

Assim, considerada toda esta ambiência, veja-se que os avanços mais relevantes obtidos no sentido orientado pela Constituição (i.é., de gestão cooperativa de funções públicas de interesse comum) - foram, a rigor, modestos e, além disso, encontram-se ainda sujeitos a retrocessos. Um sinal disso é o próprio fato de que estes ganhos estão mais concentrados na área de recursos hídricos, ou mesmo na de meio-ambiente. De certa maneira, circunda-se o núcleo dos problemas maiores, quer-se dizer, a metrópole propriamente dita, mas evita-se adentrá-lo, mesmo que tentativamente. O próprio sistema de recursos hídricos, quando obrigado a lidar com uma bacia hidrográfica mais ou menos coincidente com os contornos de uma área metropolitana, demonstra seus limites, no mínimo porque as questões relacionadas à qualidade da água adquirem relevância extrema – e então não há como ignorar o problema do uso e ocupação do solo, embora isto não implique que se descubra automaticamente como fazê-lo.

Além disso, quanto a avanços mais visíveis conquistados nas áreas de recursos hídricos e meio-ambiente, por sinal bastante aparentadas, talvez não caiba surpresa: elas colhem os benefícios da sua “aparição” mais recente, e de uma capacidade de mobilizar a atenção da opinião pública de uma forma muito mais concentrada que a aglomeração urbana complexa, esta marcada por problemas que se pode qualificar, sem risco de exagero, como muito mais complicados, para os quais, ao menos na aparência, medidas tópicas, ainda que de envergadura, têm significado e impacto menores.

Há, é claro, outras tentativas de se lidar com a questão e, reconheça-se, não são apenas juristas que se apegam ao enunciado de “comunhão de interesses” entre estado e municípios para a gestão do interesse regional comum. Urbanistas e técnicos em geral também o fazem, e alguns auguram um papel proeminente para os denominados consórcios de municípios. Há, é verdade, uma ou outra experiência relevante e de

interesse neste sentido. Cada uma delas é alardeada como uma espécie de prefiguração do que virá, ou um ensaio localizado para soluções gerais a um certo prazo. Um caso típico neste sentido é o do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista, o qual possui pelo menos dois fatores a motivar sua origem e a animar a sua existência. Primeiro, destaque-se a necessidade que houve de dar conta do problema de tratamento de resíduos sólidos, hoje estabelecido em um aterro sanitário único e comum situado no município de Mauá; em segundo lugar, a questão muito maior do “esvaziamento industrial” da região ou, pelo menos, da drástica redução de postos industriais de trabalho. No caso do tratamento de lixo, este consórcio não escapa às características monotemáticas da quase totalidade das organizações congêneres. O impulso para lidar em regime cooperativo, comum, com um determinado problema bastante definido deve-se, antes de mais nada, à urgência deste mesmo problema (e, diga-se de passagem, às pressões da fiscalização ambiental efetuada, em São Paulo, pela Secretaria do Meio Ambiente e pela Cetesb). Quanto às demais questões de interesse do Consórcio do ABC, onde freqüentemente há uma certa dose de articulação com o chamado Fórum do ABC - este formado por entidades civis, empresariais e de trabalhadores dentre outras -, seu raio de ação é menos evidente e dependente, de toda forma, da vontade política de seus membros, a qual, sabe-se, apresenta comportamento irregular. Méritos a parte - e há méritos muito acentuados em toda esta iniciativa -, nem poderia tal raio de ação ser de outra forma ou alcance, uma vez que não há como escapar, em uma organização como esta, consorciada, da disposição mais propriamente política, voluntária. Sabe-se que esta disposição costuma demonstrar desempenho variável ao longo do tempo, considerado cada um dos organismos consorciados, principalmente quando os temas a confrontar não são tópicos. Ocorre que o consórcio público, embora eventualmente diverso do convênio - sobretudo porque exige ou pode exigir uma estrutura administrativa para a sua consecução -, é um acordo não contratual, isto é, incapaz de estabelecer vínculos imperativos, de obrigação, entre as partes. Seu cumprimento depende, portanto, da livre disposição de cada um de seus participantes, podendo qualquer denunciá-lo livremente, sem que haja possibilidade de aplicação de sanções por este ato - na verdade, sequer penalidades são cabíveis por inadimplência face os termos de responsabilidade constitutivos do consórcio⁴⁵. Por

⁴⁵ Nos convênios e consórcios, a ausência de vinculação contratual parece corresponder ao entendimento da

evidente, ainda que útil em certas circunstâncias e perante determinados problemas, trata-se de instrumento muito distante dos temas muito mais abrangentes e desafiadores que compõem o núcleo da chamada questão metropolitana.

Postas todas dificuldades, e ponderada toda a relevância e urgência dos problemas das grandes metrópoles brasileiras, se é possível raciocinar em termos quase programáticos, por certo de mais longo prazo, o primeiro passo a ser dado para a retomada do tema da gestão metropolitanas é, antes de qualquer outra providência, reconhecer e discutir o assunto. É inegável que persiste, nos últimos anos, uma fraca intensidade de debate sobre o tema, situação que desfavorece o seu enfrentamento.

Por sua vez, os impulsos que motivaram as decisões constitucionais de 1988 mantêm-se em curso, como já observado, particularmente aquelas que se colocam no sentido da descentralização do poder. Como virtual consequência disso, o próprio estatuto jurídico das regiões metropolitanas é frágil. Elas não são, e este é um ponto inicial, dotadas de personalidade jurídica⁴⁶. Para vários autores, tratam-se, mais que isso, de uma (mera) composição de municípios, onde não está clara qual exatamente a função da unidade federativa estadual.⁴⁷

maioria dos juristas. Há os que pensam que pode existir contrato, porém de uma natureza singular, uma vez que inexistente o princípio da prerrogativa da Administração Pública, de imposição de uma parte sobre a outra. Ao contrário, existiria um equilíbrio de forças em virtude das partes serem sempre administrações públicas ou a ela vinculadas. Ao fim das contas, chega-se à mesma limitação prática. Cf. parecer de José Maria A.M. Dias e Marcos Flávio R. Gonçalves. Veja-se também Mukai, Toshio, "Direito Administrativo Sistematizado", Ed. Saraiva, 1999.

⁴⁶ "A região metropolitana não é dotada de personalidade jurídica. Com este dizer, fica afastada a idéia de governo próprio ou mesmo de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. Não é órgão." (Michel Temer). "As Regiões Metropolitanas são, na verdade, entidades administrativas compostas de Municípios, embora suas decisões não os obriguem a isso devido à autonomia municipal. Por conseguinte, são órgãos de planejamento, que visam à realização de funções públicas de interesse comum" (Regina Ferrari). Citados por Dias e Gonçalves, cf. nota anterior.

⁴⁷ Outros autores admitem a preponderância do Estado quando da existência juridicamente constituída de uma região metropolitana, interpretação que lhe atribuiria papel importante inclusive para a concessão de serviços públicos de interesse comum (um deles, o de saneamento básico). A regulamentação clara disso exigiria uma lei complementar estadual (segundo esta interpretação, utilizando o previsto no artigo 25, parágrafo 3.º da Constituição Federal). No entanto, embora tais leis pudessem ser úteis para definir questões específicas – por exemplo, a da titularidade sobre serviços de saneamento –, não têm interferência maior na gestão metropolitana agregada, isto é, o planejamento e a execução de atividades de gestão da metrópole. Os autores, neste caso, também são referidos no trabalho citado na nota anterior.

Posto isso, um segundo degrau é, mantidos os marcos constitucionais, debater o caminho que possa levar a instituições e mecanismos de poder que combinem doses de cooperação e de decisões minimamente vinculatórias, isto é, de acatamento obrigatório pelos participantes, pelo menos quanto a certos temas de ordem mais consensual (deixando-se de lado outros temas, muito mais difíceis, como o da distribuição de recursos fiscais). Por certo, é uma rota de aproximações sucessivas ao problema, uma vez que não subsistem condições que permitam a sua ultrapassagem, no momento. Assim, seriam requeridos, aqui e ali, tanto o fórum democrático de debate, sem o qual não há como se organizar a cooperação, quanto elementos de decisão e execução, os quais confirmam ao sistema gestor capacidade visível de ação efetiva e coordenada.

Mesmo isso apresenta grandes dificuldades. O estabelecimento de um fórum democrático de debate e decisão não chega a constituir, aparentemente, um grande obstáculo. No entanto, haverá sempre uma dúvida, pertinente por sinal, sobre a representação municipal, uma vez que os municípios diferem de forma significativa quanto a qualquer variável que seja considerada: população, produto bruto, capacidade governativa, etc. Uma larga distância costuma separar, por exemplo, a capital do estado dos demais municípios metropolitanos. Por um lado, fixar uma representação adequada a estas diferenças – como àquela relacionada à população - traz óbices de natureza política, já que não satisfaz os municípios menores. Por outro, se o caminho escolhido é de um voto por municipalidade, há o risco da capital se desinteressar pelo sistema de gestão, ou de subordiná-lo a um escopo muito mais limitado, o que acarretaria a sua fragilização.

O requisito da decisão e execução coordenada é mais complicado. Trata-se de fazer que as decisões tomadas após o devido debate transformem-se em políticas e ações efetivas do sistema de gestão. Ocorre que este sistema não se limita, a rigor, ao fórum representativo ou aos organismos técnicos que lhe fornecem apoio, mas estende-se, por exemplo, ao raio de ação dos próprios executivos do estado e dos municípios, quando se trata de levar à prática as decisões tomadas quanto a funções regionais de interesse

claramente comum. Neste caso, a indagação importante é quanto à existência e à efetividade de eventuais mecanismos que permitam vincular esta ação executiva à decisão tomada, isto é, que obriguem o executor a efetivamente cumprir o decidido e monitorem esta execução, caso se prolongue no tempo. Por decorrência, é igualmente relevante observar se há algum tipo de perda ou de penalidade a ser imposta ao executor que se desobriga, injustificadamente, da ação acordada. Isto implicaria renovar o estatuto jurídico de consórcios e/ou convênios, além de resolver problemas de hierarquia, ou formas de controle mútuo, entre legislações estaduais e municipais atinentes aos mesmos temas. Por exemplo, um tema por certo estratégico é o do uso e ocupação do solo. Uma decisão transformada em legislação estadual pode exigir rebatimento nas legislações municipais de interesse, o que implica consentimento dos executivos e legislativos locais. Em questão, há aspectos de autonomia de poderes – executivo e legislativo, regional e local - que não se encontram ainda amadurecidos, e que podem suscitar diferentes e contraditórias interpretações jurídicas. Não obstante, a estruturação de um sistema regional consolidado impõe também uma convergência das legislações, e não apenas da ação executiva.

Ainda que cumpridos estes requisitos, o que não constitui tarefa simples, haverá que buscar sobrepor a política de ações coordenadas às ações setoriais, cuja tendência ao predomínio é muito forte. Esta, no entanto, não é uma dificuldade que possa ser transposta unicamente por soluções institucionais, por mais engenhosas e adequadas que estas sejam. Trata-se, ao contrário, de uma disputa permanente entre um e outro universo. Por sua natureza, como já comentado, as políticas setoriais apresentam uma capacidade facilitada de mobilização de vontade política, interesses econômicos e disponibilidade de recursos, uma vez que seus objetivos são relativamente mais simples, e com frequência apresentam resultados que são mais visíveis, ou mesmo mensuráveis. É o princípio da máxima concentração de esforços em torno de um objetivo de dimensões mais definidas. As políticas coordenadas são de difícil execução, dependem da ordenação de uma série muito grande de variáveis, e exibem, de antemão, uma dificuldade superior de articulação de todos os interesses envolvidos. Mesmo quando uma decisão é tomada por consenso – geralmente após um longo processo de discussão coletiva -, isto não significa que os

executores responsáveis demonstrarão o mesmo grau de comprometimento com a decisão tomada.

Naturalmente, este caminho programático é o possível nos limites constitucionais de hoje. Não significa que resolva o problema. Na maior parte das vezes, nada parece indicar que articulação política e negociação de interesses entre estado e municípios leve, por moto próprio, à consecução de políticas e intervenções práticas. Articulação política, ou “comunhão de interesses”, é sempre, senão necessária, positiva para a neutralização de tensões indesejadas, mas a perseverança de propósitos, e sobretudo a definição de políticas que interfiram mais firmemente com a realidade – senão a própria execução compatível com o planejamento - exige alguma hierarquia de poder, ou um centro de comando. Esta não é, porém uma afirmação popular hoje em dia.

De certa maneira, é possível afirmar que, sendo as regiões metropolitanas um acontecimento histórico relativamente recente, os políticos, legisladores e técnicos não foram capazes, ou não se sentiram ainda à vontade, para extrair deste fato todas as suas radicais conseqüências. No entanto, o gradativo aparecimento destas aglomerações constitui uma alteração profunda da ocupação do território, com implicações para a sua fisionomia urbana e econômica. Esta realidade nova se sobrepôs a uma organização político-administrativa anterior que, no caso brasileiro, previu a existência de um poder local e de um poder estadual. *Todo o esforço efetuado na última Constituição para o tratamento mais adequado deste tema esteve orientado pela tentativa de plasmar a realidade recente e provocadora das grandes regiões metropolitanas à organização político-administrativa pré-existente.* Neste sentido, o imperativo de convergência entre os “velhos poderes”, estadual e local, para a gestão das funções públicas de interesse comum, representa talvez o máximo a que se pode chegar no tratamento moderno deste problema, ainda segundo uma roupagem institucional antiga, herança de séculos, análoga à organização constitucional de outros países também de dimensões territoriais muito grandes.

Nada impede que se ponha em algum nível de discussão, porém, a possibilidade de que uma solução futura seja a revisão desta roupagem e a redivisão efetiva do território para a finalidade político-administrativa da gestão pública. Naturalmente, dadas todas as forças de resistência, não é razoável se esperar que tal alteração – a criação de um governo metropolitano -, possa ocorrer em prazo curto. Ao contrário, esta poderia ser uma idéia posta em discussão a qualquer tempo, mas sem possibilidades de implementação senão ao cabo de um prazo estimativamente longo.

Naturalmente, uma vez que politicamente uma transformação deste porte não demonstra viabilidade prática, e nem possui base em qualquer discussão técnica e jurídica relevante e acumulada, o que cabe a quem lida com funções públicas de interesse comum é procurar a instituição de sistemas de gestão que equilibrem representatividade na decisão e eficiência na ação. Este é um caminho limitado, mas o único possível no momento.

Bibliografia:

Abicalil, Marcos Thadeu. “ Investimentos em Saneamento Durante a Transição”. In Baumann, Renato (org.), “Brasil – Uma Década em Transição”. Ed. Campus/Cepal.

Almeida, Maria Hermínia Tavares – “Federalismo, Democracia e Governo do Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências”. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 51, primeiro semestre, 2001).

Amparo, Paulo Pitanga e Calmon, Katya Maria Nasiaseni. “A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento”. Texto para Discussão n. 701. Ed. Ipea, janeiro de 2000.

Araújo, Maria de Fátima Infante. “Impactos da Reestruturação Produtiva sobre a Região Metropolitana de São Paulo no Final do Século XX”. Tese de Doutorado no Instituto de Economia da Unicamp, abril de 2001.

Araújo, Ricardo Guilherme e Loureiro, Rubem Severian. “Limites e Possibilidades de Descentralização Administrativa: o Setor de Saneamento Básico”, in Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo” (Arretche, Marta e Rodriguez, Vicente, org.). Ed. Fapesp/Fundap/Ipea, 1998.

Araújo, Ricardo Guilherme e Bittencourt, Alceu. “A Agenda Ambiental e o Setor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil – Os Problemas do Atendimento às Populações Pobres e do Controle da Poluição Hídrica”. Banco Mundial, 2002 (a ser publicado).

Banco Mundial (Infrastructure and Urban Development Division. “Water Project for Municipalities and Low-Income Areas (Loan 2983)”, Junho de 1997.

Banco Mundial. “Brown Environmental Agenda”, Vol. 1 – Policy Report. Banco Mundial, junho de 1997.

Banco Mundial. “Brazil Water and Sanitation Service – Review and Strategy”, março de 1998.

Barros, Ricardo Paes; Henrique, Ricardo; Mendonça, Rosane. “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”. Texto para Discussão n. 800. Ipea, junho de 2001.

Barros, Ricardo Paes; Mendonça, Rosane Silva Pinto; Duarte, Renata Pacheco Nogueira. “Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais”. Texto para Discussão n. 454. Ipea, janeiro de 1997.

Caldeira, Teresa Pires do Rio. “Cidade de Muros – Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo”. Editora 34.

Camarano, Ana Amélia, e Beltrão, Kaizô Iwakami. “Distribuição Espacial da População Brasileira: Mudanças na Segunda Metade deste Século”. Texto para Discussão n. 766. Ipea, novembro de 2000.

Cano, Wilson. “Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil – 1930-1970 e 1970-1995”. Ed. Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

Carvalho, Carlos Eduardo e Pinheiro, Mauricio Mota Saboya. “FGTS: Avaliação das Propostas de Reforma e Extinção”, in Economia e Sociedade, vol. 15, dezembro/2000.

Costa, Francisco José Lobato da Costa. “Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial”. Banco Mundial, 2003.

Deák, Csaba e Schiffer, Sueli Ramos (org.). “O Processo de Urbanização no Brasil”. Ed. Fupam/Edusp, 1999.

Frúgoli Jr. “Centralidade em São Paulo – Trajetórias, Conflitos e Negociações na Metrópole”. Ed. Cortez/Edusp/Fapesp, 2000.

Harvey, David. “Condição Pós-Moderna”. Edições Loyola, 1992.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento e Orçamento. “Saneamento – Série: Infra-Estrutura – Perspectivas de Reorganização”. Vários Autores.

IPEA – Série Modernização do Setor de Saneamento no Brasil. Vários Autores.

- Vol. 1: “Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional”

- Vol. 2: “Novo Modelo de Financiamento para o Setor de Saneamento”

- Vol. 3: “Implicações e Desafios da Flexibilização Institucional na Prestação de Serviços de Saneamento”

- Vol. 4: “Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento”

- Vol. 5: “Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento”

- Vol. 6: “Análise Comparada da Legislação Internacional sobre Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento”

- Vol. 7: “Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro”

Marques, Eduardo. “Estado e Redes Sociais – Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro”. Ed. Fapesp/Revan, 2000.

Motta, Diana Meirelles; Mueller, Charles Curt; Torres, Marcelo de Oliveira. “A Dimensão Urbana do Desenvolvimento Econômico-Espacial Brasileiro”. Texto para Discussão n. 530. Ipea, dezembro de 1997.

Mukai, Toshio. “Direito Administrativo Sistematizado”. Editora Saraiva, 1999.

Pacheco, Carlos Américo Pacheco. “Fragmentação da Nação”. Ed Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

Pochmann, Márcio e Amorim, Ricardo (org.): “Atlas da Exclusão Social no Brasil”. Cortez Editora, 2003.

Ramos, Lauro e Ávila, Marcelo. “Nível de Bem-Estar Social no Brasil Metropolitano: uma Comparação Inter-Regional”. Texto para Discussão n. 730. Ipea, junho de 2000.

Ribeiro, Luiz César de Queiroz (org.). “O Futuro das Metrôpoles – Desigualdades e Governabilidade”. Ed. Revan/Observatório-Ippur-UFRJ Fase, 2000.

Rocha, Sônia. “Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real”. Texto para Discussão n. 721. Ipea, abril de 2000.

- “Opções Metodológicas para a Estimção de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil”. Texto para Discussão n. 720. Ipea, abril de 2000.

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. “O Estado das Artes e Propostas de Atuação: Subsídios para a Área de Saneamento”. Sedu – Presidência da República/Ipea, maio de 1999.

Veiga, José Eli. “Cidades Imaginárias – O Brasil é Menos Urbano que se Calcula”. Ed. Autores Associados, 2002.