



## V-046 - O PAPEL DAS POLÍTICAS SETORIAIS E DE RECURSOS HÍDRICOS NA GOVERNANÇA METROPOLITANA

### **Luis Eduardo Gregolin Grisotto<sup>(1)</sup>**

Ecólogo e Engenheiro Ambiental da COBRAPE – Cia Brasileira de Projetos e Empreendimentos, Pós Graduado em Gestão Ambiental, Mestre e Doutorando em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo.

### **Marcela Riccomi Nunes**

Bióloga pelo Centro Universitário São Camilo, Mestranda em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP e pesquisadora da rede SIADES - Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável.

### **Mariza Guimarães Prota**

Engenheira Civil e Sanitária pela Escola Politécnica da USP, Coordenadora de Gestão Institucional de Recursos Hídricos da SABESP, Mestranda em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP.

### **Giuliano Marcon**

Engenheiro de Produção e Mestre em Engenharia de Produção pela USP, Especializado em Gestão Ambiental, Doutor em Saúde Ambiental pela Universidade de São Paulo.

### **Arlindo Philippi Junior**

Engenheiro Civil, Sanitarista e de Segurança do Trabalho, Especializado em Engenharia Ambiental, Mestre em Saúde Ambiental e Doutor em Saúde Pública pela USP, Pós-Doutor em política e gestão ambiental no MIT - Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos. Professor da Faculdade de Saúde Pública da USP e Coordenador Científico do NISAM - Núcleo de Informações em Saúde Ambiental da USP.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua Cap. Antônio Rosa, 406, Jardim Paulistano, CEP: 01443-010 São Paulo-SP. Fone/Fax.: 0 xx 11 3897 8000 E-mail: [luiseduardogrisotto@cobrape.com.br](mailto:luiseduardogrisotto@cobrape.com.br).

## **RESUMO**

Os problemas em relação à grande demanda por água concentrada em regiões extremamente adensadas e à perda de qualidade dos recursos hídricos devido ao aumento da poluição destacaram-se no final do século XX. No Brasil, as regiões urbanizadas foram se estruturando como centros de decisão política e econômica, apoiadas sob uma lógica de expansão físico-territorial rápida e desordenada, com efeitos desastrosos do ponto de vista ambiental. Dentro desse contexto, este trabalho objetivou identificar os principais problemas e desafios inerentes à governança em regiões metropolitanas do Brasil, analisando criticamente os aspectos institucionais, econômicos e administrativos envolvidos e propondo alternativas para o equacionamento dos conflitos verificados, como forma de contribuir à organização do setor de recursos hídricos no ambiente metropolitano e regional. Por meio da avaliação de estudos de caso nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Curitiba, pôde-se observar que a situação de saneamento, abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de outras funções públicas de interesse comum, não acompanham o acelerado processo de crescimento dessas áreas conurbadas. Além disso, em grande parte dessas regiões, os mananciais de abastecimento público sofrem com a degradação crescente da qualidade das águas. É neste sentido que sobressaem os principais desafios do processo de governança metropolitana: a necessidade de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incertezas crescentes. Particularmente no âmbito da governança das águas, em regiões metropolitanas, esse desafio assume grandes dimensões, porquanto requer um conjunto articulado de estratégias institucionais e recursos financeiros e administrativos das estruturas de poder capazes de transformar em realidade as decisões que, atualmente, são tomadas – ou ao menos discutidas – nas diversas esferas e instâncias dedicadas ao planejamento e à gestão urbana e ambiental regional. As políticas coordenadas, ainda que sejam de difícil execução, necessitam da ordenação de uma ampla série de variáveis, requerendo uma estratégia de integração de todos os interesses envolvidos. Nesse sentido, conclui-se que o fator preponderante é restabelecer as entidades metropolitanas – ou um modelo metropolitano – como agregadoras e motivadoras da integração das políticas públicas setoriais, como mote da gestão regional, e não o inverso, como se observa atualmente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas setoriais; recursos hídricos; governança da água; Regiões Metropolitanas.



## INTRODUÇÃO

O final do século XX talvez venha a ser identificado, em um futuro distante, como o período em que a água entrou de maneira inquestionável na arena política internacional. Tal fato pode ser percebido de forma ainda mais acentuada nos grandes centros urbanos, devido não só à grande demanda concentrada em regiões extremamente adensadas, como também à perda de qualidade dos corpos d'água devido ao aumento da poluição.

No Brasil, as regiões urbanizadas foram se estruturando como centros de decisão política e econômica, apoiadas sob uma lógica de expansão físico-territorial rápida e desordenada, com efeitos desastrosos do ponto de vista ambiental, em apenas poucas décadas.

As nove regiões metropolitanas criadas na década de 70 abrigavam 41,9 milhões de habitantes em 1991, e 48,9 milhões em 2000, segundo os censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2001), mantendo sua participação relativa muito expressiva (respectivamente, 28,7% e 28,8%) diante da população total do país. Dentre estas aglomerações, considerando apenas aquelas que retêm mais de um milhão de habitantes, observa-se um contingente populacional de 62,99 milhões, equivalente a 45,7% da população urbana ou a 37,1% da população total brasileira.

Quanto à situação do saneamento, em especial, do total de 45,5 milhões de domicílios existentes nas 26 regiões metropolitanas brasileiras, apenas 76,7% dispõem de acesso à rede geral de abastecimento de água, 42,2% à rede geral de esgotamento sanitário e, deste último, menos de 30% recebe algum tipo de tratamento ou disposição final adequada.

Em grande parte dessas regiões, os mananciais de abastecimento público sofrem com a degradação crescente da qualidade das águas, fruto do avanço dos bolsões de pobreza e de ocupações irregulares, quase sempre associadas à ausência de infra-estrutura, de equipamentos e serviços públicos e de condições socioambientais compatíveis com a vocação dessas áreas.

É neste sentido que sobressaem os principais desafios do processo de governança metropolitana: a necessidade de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incertezas crescentes (GRAÇAS RUA, 1997). Particularmente no âmbito da governança das águas, em regiões metropolitanas, esse desafio assume grandes dimensões, porquanto requer um conjunto de estratégias institucionais e recursos financeiros e administrativos das estruturas de poder capazes de transformar em realidade o conjunto de decisões que, atualmente, são tomadas – ou ao menos discutidas – nas diversas esferas e instâncias dedicadas ao planejamento e à gestão urbana e ambiental regional.

## OBJETIVOS

O objetivo do presente trabalho foi o de identificar os principais problemas e desafios inerentes à governança em regiões metropolitanas do Brasil, analisando criticamente os aspectos institucionais, econômicos e administrativos envolvidos e propondo alternativas para o equacionamento dos conflitos verificados, como forma de contribuir à organização do setor de recursos hídricos no ambiente regional.

## METODOLOGIA

A pesquisa foi efetuada com base em fontes bibliográficas, pesquisas assistemáticas de dados e informações de âmbito metropolitano, obtidas junto a órgãos como EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Região Metropolitana de São Paulo), COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba e CONDESB - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, e também pela pesquisa de bibliografia especializada. Também foram analisados estudos, planos, projetos e programas de abrangência metropolitana, os quais incorporam componentes institucionais e administrativos que se relacionam à governança metropolitana e à gestão das águas.



## POLÍTICAS SETORIAIS NO BRASIL

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei 6.938/81, tem como objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições para o desenvolvimento sócio-econômico, bem como os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana. Entre os princípios adotados pela PNMA, pode-se destacar a racionalização do uso da água, do solo, do subsolo e do ar.

Porém, para ser implementada com êxito, uma política ambiental deve apresentar, além de objetivos e pressupostos claros, a definição de seus aspectos institucionais e a descrição dos instrumentos a serem utilizados para se atingir os objetivos propostos (SOUZA, 2000).

Nesse contexto, a PNMA, em seu Artigo 6º, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estruturado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, cujo objetivo é formular e implementar a PNMA, no que se refere às diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos ambientais. Apresenta também, em seu Artigo 9º, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Devido à degradação ambiental, principalmente nas grandes cidades, causada pelo processo de desenvolvimento econômico e crescimento populacional desordenado, a gestão ambiental se torna uma atividade essencial na busca por melhores qualidades de vida aliadas à preservação do ambiente. Sendo assim, segundo SOUZA (2000), a gestão ambiental caracteriza-se como um conjunto de procedimentos que visam à harmonização entre desenvolvimento e qualidade ambiental.

A Constituição Federal de 1988 propiciou a criação de dispositivos constitucionais que fortalecessem a dinâmica de descentralização da atuação pública. Tal fato preconizou o compartilhamento de responsabilidades entre governos federal, estaduais e municipais, porém não houve a criação de mecanismos adequados que permitissem a gestão integrada das ações dos entes federativos.

A partir da Constituição de 1988, que estabeleceu que a água é um bem público e considerou a necessidade de uma política integrada entre os corpos d'água e as terras que os circundam, vários estados brasileiros aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão dos recursos hídricos.

O novo modelo preconiza a gestão integrada dos usos múltiplos da água, tendo por base a bacia hidrográfica. Propõe um modelo descentralizado e participativo, baseado na criação de comitês de bacia compostos por representantes de órgãos dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), dos usuários da água e das entidades não governamentais da sociedade civil.

Em 1997, através da Lei 9433, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que prevê a constituição de comitês de bacia e de seus braços executivos, as agências de bacia, e a implementação de vários instrumentos de gestão. São eles: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; a compensação a municípios e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A Lei 9.433/97 estabelece as diretrizes gerais de ação para operacionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos, que são: a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras. As diretrizes apresentadas são de suma importância, pois não dissociam a qualidade das águas da disponibilidade hídrica. Além disso, cria o vínculo entre a gestão dos recursos hídricos e o uso do solo, pois se não houver políticas públicas de uso e ocupação do solo de qualidade, os recursos hídricos do Brasil estarão em constante ameaça (PEREIRA, 2008).



Atualmente, na gestão hídrica, o termo “governança” remete aos caminhos de interlocução entre sociedade civil e Poder Público. Esses caminhos, representados pelos colegiados, comitês e consórcios, mostram que a implementação efetiva dos diversos instrumentos de participação na gestão compartilhada e de recursos hídricos são capazes de mudar os padrões de governança, aprimorando as relações democráticas (JACOBI & BARBI, 2007).

## **A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM ÁREAS METROPOLITANAS DO BRASIL**

As Regiões Metropolitanas, também denominadas por ALVA (1997) como Cidades Globais e por BREMAEVER (2000) como Mega Cidades, são resultantes do fenômeno da concentração urbana caracterizada pela ocupação, uso e transformação do solo provocados pelas aglomerações e intervenções humanas. Apresentam-se como grandes conurbações provocadas pela expansão territorial de municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades. Na maioria das vezes essas Regiões apresentam um município central, ao redor do qual gravitam os demais municípios do entorno. O município central torna-se, portanto, a sede da Região Metropolitana.

Tais características geram questões de ordem comum entre as cidades, que devem ser levadas em consideração no momento de planejamento de ações que envolvam a dinâmica dessa estrutura urbana. Dessa forma, torna-se inevitável o desenvolvimento de novos mecanismos de tomada de decisão.

Ao mesmo tempo em que se devem tomar decisões visando os interesses locais, surge grande expansão da demanda de serviços públicos que ultrapassam os aspectos administrativos na área limitada a um município. Dentro desse contexto, é necessário que os espaços para a tomada de decisão sejam satisfatórios às necessidades coletivas de todas as instâncias e esferas governamentais implicadas. É justamente nesse ponto que se verifica o embate entre as estruturas municipais devido à multiplicidade de centros de decisão político-administrativas.

Como conseqüência do crescimento acelerado desordenado das Regiões Metropolitanas, pode-se destacar precariedade dos serviços sanitários, deficiências habitacionais, falta de segurança, degradação ambiental e problemas de saúde pública.

A ordenação constitucional das unidades regionais está consagrada na Carta Política de 1988, que prevê que os Estados devem se organizar e se reger pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. Além disso, os Estados podem, 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.

Antes da Carta Constitucional de 1988, a Lei Complementar nº 14, de 8 de Junho de 1973, alterada pela Lei Complementar nº 27/75, estabeleceu oito Regiões Metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em seguida, a Lei complementar nº 20, de 1 de Julho de 1974, estabeleceu a região metropolitana do Rio de Janeiro, criando o Fundo Metropolitano para as provisões de despesas metropolitanas daquele Estado (GUIMARÃES, 2004).

Atualmente existe uma multiplicidade de instrumentos criados para a gestão ambiental, tais como Estudos de Impacto Ambiental, Zoneamento Ambiental, criação de Áreas Especialmente Protegidas, dentre outros. Em se tratando da gestão em áreas metropolitanas, é imprescindível que tais instrumentos considerem os problemas complexos típicos de regiões conurbadas e com amplo e crescente processo de periferização.

Os instrumentos de gestão recentemente previstos pelas políticas de recursos hídricos e proteção de mananciais, em âmbito federal ou estadual, mostram que são possíveis as interfaces entre a gestão urbana metropolitana e a gestão dos recursos hídricos e de espaços ambientalmente protegidos. Nas diretrizes dessas políticas setoriais está explícita a necessidade de articulação e integração dos sistemas de recursos hídricos com as demais políticas setoriais, em especial a de proteção ambiental e de desenvolvimento urbano, o que remete ao fortalecimento de espaços institucionais especificamente criados para as discussões e deliberações em nível local ou regional, tais como os Comitês de Bacia Hidrográfica, as Agências de Bacia e os Consórcios Intermunicipais.



A legislação de recursos hídricos do Estado de São Paulo agrupou os municípios em Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs), cuja finalidade é a de facilitar a implementação dos Comitês de Bacia. São 22 UGRHs delimitadas a partir de bacias hidrográficas ou de agrupamento de bacias. É justamente no contexto dos comitês de bacia que se materializam os conflitos regionais relacionados à água, pois a discussão, debates e a solução de conflitos entre os setores urbano, industrial e agropecuário acontecem em tais comitês (CARMO & HOGAN, 2009).

*- Região Metropolitana de São Paulo*

No Estado de São Paulo, as três Regiões Metropolitanas - como mostra a Tabela 1 – concentravam, no ano de 2006, segundo dados da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA), cerca de 24 milhões de habitantes, ou seja, 58,3% da população do Estado e 12,9% do total do país e apresentavam, em 2004, um Produto Interno Bruto (PIB) superior ao de muitos países, como a Dinamarca e a Noruega, que corresponde a 63,5% do PIB estadual e quase um quarto do nacional.

**Tabela 1 – Principais características das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo**

<b>Região Metropolitana</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Nº de habitantes em 2006</b>	<b>PIB 2004 (US\$ Bilhões)</b>	<b>PIB per capita (US\$)</b>
<b>Baixada Santista</b>	09	2 373	1.666.453	6 563 465 621	4 081
<b>São Paulo</b>	39	8 051	19.677.506	94 063 869 306	4 918
<b>Campinas</b>	19	3 673	2.687.099	17 488 028 437	6 777
<b>Total</b>	67	14 097	24.031.058	118 115 363 364	5 066
<b>Estado de São Paulo</b>	645	248 209	41.055.734	186 880 620 444	4 692
<b>Brasil</b>	5 561	8 514 876	186.770.562	603 993 992 997	3 326

**Fonte:** Adaptado de EMPLASA, 2007

A Região Metropolitana de São Paulo-RMSP, entre as três regiões do Estado, é a de maior expressão, reunindo quase metade da população e 50% do PIB estadual, ou quase 20% do PIB nacional. Os limites geográficos da RMSP são quase coincidentes com a bacia hidrográfica do Alto Tietê, em cuja bacia inserem-se 34 municípios.

Tendo em vista que a experiência brasileira de gestão de bacias hidrográficas inseridas em Regiões Metropolitanas é bastante recente - e, pode-se dizer, muitas delas se iniciaram pelo Estado de São Paulo - algumas iniciativas circunscritas às políticas de recursos hídricos podem ser destacadas como precursoras da organização dos sistemas de gestão urbana metropolitana, preenchendo o vazio institucional decorrente do período pós-Constituição Federal, quando aos entes federados foi conferida autonomia política e administrativa.

No Estado de São Paulo, o retrospecto histórico dos recursos hídricos inclui desde fatos da formação da RMSP até as legislações mais recentes que tratam da proteção ambiental. Após os movimentos de migração européia e a Primeira Guerra Mundial, a Light, entre 1911 e 1913, encomendou ao Engenheiro Asa Billings a tarefa de realizar o projeto de um sistema hidrelétrico para Cubatão, que iria se traduzir na construção da barragem e reservatório Billings, em 1927, para aproveitamento hidrelétrico na Usina de Henry Borden.

Em 1967, por iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, criou-se o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, cabendo-lhes a elaboração, em 1970, do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, um dos precursores das idéias multisetoriais e regionais, associadas ao desenvolvimento metropolitano, à proteção dos recursos hídricos e das áreas de mananciais da RMSP. A partir disto, na década de 80, criou-se, em novembro de 1987, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, cujo foro foi a base para a ratificação, em 1991, da Política Estadual de Recursos Hídricos, esta última instituída pela Lei Estadual nº 7.663, em 30 de dezembro de 1991 (cujos princípios e diretrizes nortearam, inclusive, a legislação federal retrocitada).

A Política Estadual de Recursos Hídricos criou o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH, este último visando implementar e operacionalizar a própria Política Estadual e, também, promover a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos. O SIGRH é composto pelo



Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, de nível central e pelos Comitês de Bacias Hidrográficas, com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos. Tanto o CRH quanto os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH contam com uma estrutura de apoio, o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos – CORHI, que inclui, entre as suas atribuições, a coordenação e a elaboração periódica do Plano Estadual de Recursos Hídricos, incorporando as propostas dos CBHs e submetendo-as ao CRH.

A Lei Estadual nº 7.663/91 também criou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, com a finalidade de dar suporte financeiro à implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações correspondentes. A supervisão do FEHIDRO é realizada por um Conselho de Orientação, composto por membros indicados entre os componentes do CRH, observando a paridade entre Estado e municípios e articulando-se com o CORHI.

Tendo como base o disposto no artigo 22, da Lei Estadual nº 7.663/91, foram criados no Estado dois comitês de bacias hidrográficas em áreas críticas: dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (hoje com 65 municípios), em novembro de 1993, e do Alto Tietê (atualmente com 36 municípios) em dezembro de 1994, ensejando na sequência, no mesmo ano de 1994, a criação dos Comitês do Paraíba do Sul e Médio Paranapanema. Atualmente são 21 os Comitês instalados no Estado, para as 22 UGRHI existentes.

O Comitê de Bacia do Alto Tietê é um órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo, com o princípio da gestão tripartite, assegurando participação paritária do Estado, municípios e da sociedade civil, respeitando o limite máximo de um terço do número total de votos para seus representantes.

Assim, entre os seus membros constituintes, com direito a voz e voto, incluem-se:

- 18 representantes do Estado e respectivos suplentes, designados pelos titulares das entidades representadas e que, prioritariamente, exerçam suas funções em unidades técnico-administrativas com atuação descentralizada na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê;
- 18, dos 36 prefeitos dos municípios sediados na Bacia ou representantes por eles indicados e seus respectivos suplentes, agrupados em 5 sub-regiões, compreendidos pelos seguintes municípios:
  - Sub-Região Juqueri-Cantareira: Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha, Caieiras, Mairiporã e São Paulo;
  - Sub-Região Tietê-Cabeceiras: Mogi das Cruzes, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá, Suzano, Biritiba-Mirim, Salesópolis, Guarulhos, Arujá e São Paulo;
  - Sub-Região Cotia-Guarapiranga: Cotia, Embu, Taboão da Serra, Itapeverica da Serra, Embu-Guaçu, Jquitiba, São Lourenço da Serra e São Paulo;
  - Sub-Região Billings-Tamanduateí: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e São Paulo; e
  - Sub-Região Pinheiros-Pirapora: Pirapora do Bom Jesus, Santana do Parnaíba, Itapevi, Barueri, Osasco, Carapicuíba, Jandira e São Paulo;
- 18 representantes da sociedade civil e respectivos suplentes, indicados por entidades legalmente constituídas, entre os oito segmentos descritos no estatuto e escolhidos em reunião plenária.

Dada a abrangência e complexidade do processo de gestão na bacia do Alto Tietê, este Comitê acabou por desconcentrar o seu exercício mediante a institucionalização de sub-comitês de bacia hidrográfica, com a criação de cinco, quais sejam: Cotia-Guarapiranga; Billings-Tamanduateí; Tietê-Cabeceiras; Juqueri-Cantareira; e Pinheiros-Pirapora.

O SIGRH, no Estado de São Paulo, e o SNGRH, no âmbito federal, ao preverem a existência e atuação de agências de bacia como braços executivos dos órgãos colegiados deliberativos, também motivaram a criação de normas para a institucionalização dessas entidades, como foi o caso da Lei Estadual nº 10.020/98, a qual autorizou o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas no Estado de São Paulo.

A primeira consequência dessa norma foi a elaboração de uma Minuta preparada por uma Comissão Especial instituída pela Deliberação CBH-AT nº 07/98, de 05 de agosto de 1998, a qual dispunha sobre o estatuto da primeira Fundação Agência de Bacia Hidrográfica, a do Alto Tietê – FABH-AT, cujo conteúdo explicitava as premissas já comentadas na referida Lei, a estrutura organizacional da Agência. Esse estatuto foi aprovado em 12 de novembro de 1999 pelo CBH-AT, ensejando, cerca de um ano depois, a constituição da FABH-AT,



formalizada em 27 de dezembro de 2002. A estrutura da FABH-AT compõe-se de órgãos colegiados (Conselho Curador, Diretoria e Conselho Fiscal) e de órgão executivos (Presidente, Diretoria Técnica, Diretoria Administrativa e Financeira e Gerências Regionais, a saber: Tietê-Cabeceiras, Billings-Tamanduateí, Cotia-Guarapiranga, Juquerí-Cantareira e Pinheiros-Pirapora).

Além do quadro institucional apresentado, merece destaque o processo de regulamentação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, agraciado em 2005 pela aprovação da Lei Estadual no 12.183/05, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo.

Além dos fatos acima enunciados – a implantação da política de recursos hídricos e do SIGRH, a atuação do FEHIDRO, do Comitê de Bacia do Alto Tietê e a criação da Fundação Agência de Bacia Hidrográfica, a do Alto Tietê – FABH-AT – merece destaque a viabilização do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga – o Programa Guarapiranga – cuja iniciativa é um exemplo de destaque entre as ações que romperam a inércia do Poder Público no que diz respeito à integração multissetorial e interinstitucional, incluindo-se como uma das mais importantes referências no cenário paulista de planejamento e desenvolvimento metropolitano.

O Programa Guarapiranga, coordenado pela então Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras - SRHSO do Estado de São Paulo, iniciou-se em 1992, um ano após a aprovação da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 7.663/91), e fortaleceu, com ineditismo, a forma de gestão descentralizada preconizada por essa política, através de novas instâncias responsáveis pelo gerenciamento integrado territorial, urbano e dos recursos hídricos e, essencialmente, pela institucionalização dos órgãos colegiados de gestão, tais como o sub-comitê Cotia-Guarapiranga.

Do quadro histórico de deterioração urbana da sub-bacia do Guarapiranga, sobressaíram várias discussões e eventos com a intenção de reavaliar a legislação e as estratégias de proteção de mananciais, em grande parte organizadas pelos órgãos colegiados criados pela Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 7.663 de 30 de dezembro de 1991). O principal resultado dessas ações foi a aprovação de uma nova Lei de Proteção aos Mananciais (Lei Estadual nº 9.866 de 28 de novembro de 1997), que ampliou as possibilidades de gestão de bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional por intermédio da criação de instrumentos de planejamento e gestão e da participação da sociedade civil nas decisões.

Um dos principais ganhos da Lei nº 9.866/97, em relação às leis antecessoras, foi a maior flexibilidade no planejamento e na gestão das áreas de mananciais, permitindo a ocupação e a realização de empreendimentos compatíveis com a vocação dessas regiões, observadas as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional aplicáveis. A Lei Estadual estabeleceu, nesse sentido, três categorias de áreas de intervenção, quais sejam: de restrição à ocupação; de ocupação dirigida; e de recuperação ambiental. Nesta última, por exemplo, a lei permite que sejam realizadas obras e ações corretivas para que os usos e ocupações deixem de comprometer "... a fluidez, potabilidade, quantidade e qualidade dos mananciais de abastecimento público..." (artigo 15).

Outro aspecto destacável da Lei nº 9.866/97 é a institucionalização de instrumentos de apoio à gestão nas áreas de mananciais, tais como o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental – PDPA, os Sistemas Gerenciais de Informações e os mecanismos de compensação financeira aos municípios, entre outras ferramentas de importância para a discussão das estratégias municipais de desenvolvimento econômico e social adstritas à proteção dos mananciais de abastecimento.

Desse modo, partindo-se de um ordenamento mais flexível, devidamente amparado por um sistema de gestão articulado e dotado de instrumentos adequados aos objetivos de proteção dos mananciais, a Lei nº 9.866/97 abriu espaço para que cada bacia hidrográfica se organize e aprove sua própria legislação, avanço este que já se desdobrou numa proposta de lei específica para a bacia do Guarapiranga, aprovada da forma da Lei Estadual nº 12.233 de 16/01/06 (após tramitação na Assembléia Legislativa do Estado na forma do Projeto de Lei no 85 de 29 de fevereiro de 2004). Tanto a lei, quanto a versão do PDPA que a subsidiou, atribuem importância central à gestão ativa do território, vinculando-a ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (especialmente, o Comitê da Bacia do Alto Tietê e o Subcomitê Cotia-Guarapiranga) e propondo uma estreita cooperação institucional, jurídico-legal e técnica entre o Governo do Estado e as prefeituras municipais, na ambiência metropolitana.



*- Região Metropolitana da Baixada Santista*

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi criada pela Lei Complementar nº 8150, de 30 de junho de 1996, aglutinando nove municípios, incluindo-se Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente. Possui uma área de 2.372 km<sup>2</sup>, corresponde a menos de 1% da superfície do Estado, e figura-se como a terceira maior região do Estado em termos populacionais, com uma população de mais de 1,5 milhão de moradores fixos. Nos períodos de férias, acolhe igual número de pessoas, que se instalam na quase totalidade em seus municípios. Os limites territoriais da RMBS praticamente coincidem com o contorno da UGRHI 7 – Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Baixada Santista.

A RMBS caracteriza-se pela grande diversidade de funções presentes nos municípios que a compõem. Além de contar com o parque industrial de Cubatão e o complexo portuário de Santos, ela desempenha outras funções de destaque em nível estadual, como as atividades industrial e de turismo, e outras de abrangência regional, como as relativas aos comércios atacadista e varejista, ao atendimento à saúde, educação, transporte e sistema financeiro. Têm presença marcante ainda na Região as atividades de suporte ao comércio de exportação, originadas pela proximidade do complexo portuário.

Responsável por mais de um terço de todo o comércio exterior do Brasil e atendendo cerca de 17% do território brasileiro, onde são gerados 55% da renda nacional, o Porto de Santos é o maior e mais importante complexo portuário da América do Sul. Com aproximadamente 13km de cais, e quase 500 mil m<sup>2</sup> de armazéns, movimenta 40 milhões de toneladas de carga geral por ano e 43% do movimento nacional de contêineres, ou seja, de cada cinco contêineres embarcados ou desembarcados na costa brasileira, dois passam pelo Porto de Santos. Para o Estado de São Paulo, a presença desse Porto representa grande avanço econômico, permitindo o direcionamento de grande parcela de suas atividades industriais e agrícolas para o suprimento de mercados internacionais.

Apesar da sua função portuária, importante para um crescente intercâmbio em face do processo de globalização, e de constituir sede do expressivo pólo siderúrgico e da indústria de turismo, a RMBS apresenta problemas comuns aos grandes aglomerados urbanos, como, por exemplo, os relacionados com a questão ambiental, carência de infra-estrutura, saneamento ambiental, transporte e habitação.

Do ponto de vista da gestão metropolitana, a Lei Complementar nº 815/96 autorizou o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista. Em atenção à criação do referido Conselho, suas atribuições e responsabilidades relacionadas à definição e ao exercício das funções públicas de interesse comum incluem: (i) planejamento e uso do solo; (ii) transporte e sistema viário regional; (iii) habitação; (iv) saneamento básico; (v) meio ambiente; (vi) desenvolvimento econômico; e (vii) atendimento social.

Dos campos funcionais acima enumerados, cabe especial atenção à questão dos sistemas de transportes e viário regional, assim como destacado na Lei Complementar nº 760/94, cujo planejamento é definido como de competência do Estado e dos Municípios integrantes da RMBS, ao passo que a operação de transportes coletivos de caráter regional será feita pelo Estado, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

O modelo de gestão define, ainda, a forma jurídica da entidade apta a integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, mencionando que o Poder Executivo Estadual pode autorizar a criação de autarquia para o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana da Baixada Santista, em conformidade com a Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

Para o exercício das funções públicas de interesse comum, a referida legislação também criou o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes.

Também se destaca, no âmbito do sistema de gestão santista, a Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998, que criou a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, sendo uma entidade autárquica com sede e foro na RMBS, tendo por finalidade



integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Os municípios integrantes da RMBS destinariam à AGEM recursos do ICMS, proporcionalmente à participação de cada município e, com relação à composição e organização desta Agência, sua estrutura foi delineada através da existência de dois níveis organizacionais principais: (i) um Conselho Deliberativo e Normativo; e (ii) uma Diretoria Executiva, dotada de uma Diretoria Técnica e outra Diretoria Administrativa.

O Conselho Deliberativo e Normativo da AGEM é o próprio Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista previsto no artigo 3º da Lei Complementar nº 815 enquanto a Diretoria Técnica e a Diretoria Administrativa estariam estruturadas, respectivamente, com dois níveis de coordenação.

A partir das informações supra mencionadas, é possível caracterizar o sistema de gestão metropolitana da Baixada Santista a partir de um órgão superior de decisão, o Conselho de Desenvolvimento da RMBS, tendo como órgãos de apoio as referidas Câmaras Temáticas e como braços executivos, como no caso da função pública de interesse comum vinculada ao sistema de transportes, a Agência Metropolitana (AGEM), contando como fonte de recursos o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FUNDO.

Do ponto de vista da gestão dos recursos hídricos na RMBS, coincidente com a UGRHI da Baixada Santista, o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (CBH-BS) foi também constituído, conforme dispõe a Lei Estadual nº. 9.034 de 27 de Dezembro de 1994. De acordo com o último Relatório de Situação de Recursos Hídricos, publicado em 2007 (DAEE, 2007), alguns dos principais pontos críticos enunciados para a bacia hidrográfica incluem a necessidade de (i) fortalecimento das estruturas de gestão e gerenciamento de recursos hídricos, sobretudo o próprio Comitê de Bacia; (ii) o cadastro dos usuários existentes e estruturação do sistema de outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e (iii) a integração dos municípios do entorno com representação no Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista.

Sob essa perspectiva de integração, inclusive, pode se antever que há outra ordem de necessidades para esta UGRHI no que concerne à interface dos instrumentos e políticas setoriais entre a Baixada Santista e o Alto Tietê.

Atualmente, há diversas interfaces práticas, tais como as reversões do Sistema Billings (Alto Tietê) para a geração de energia elétrica na Usina Henry Borden (Baixada Santista); ou no sentido inverso, as transferências do rio Guaratuba e Capivari para o sistema Alto Tietê e Guarapiranga, respectivamente, o que sugerem, *per si*, a articulação entre as UGRHIs e, com efeito, entre os sistemas de gestão regional e metropolitana.

Além disso, outras questões envolvem a gestão dos recursos hídricos entre RMSP e RMBS, tais como: o abastecimento público nas duas regiões e a qualidade das águas e sedimentos do reservatório; o abastecimento de água para as indústrias localizadas no pólo industrial de Cubatão; os efeitos sobre a saúde pública; a proteção do manancial da Billings e a ocupação urbana de seu entorno; o controle das inundações na RMSP; custo, demanda e confiabilidade do sistema energético da região; disponibilidade de água para abastecimento público aos municípios de Santos, Cubatão, São Vicente, e parte de Praia Grande; dentre outras.

#### *- Região Metropolitana de Curitiba*

A Região Metropolitana de Curitiba estende-se por uma área de 15.461 Km<sup>2</sup>, na qual estão inseridos 26 municípios. Localiza-se na região leste do Estado do Paraná e, quanto aos recursos hídricos, estes condicionam a evolução do uso e ocupação dos territórios da RMC, havendo forte relação da metrópole com as águas superficiais, para a finalidade de abastecimento público, geração de energia e usos diversos. Por situar-se na posição da linha divisória das águas superficiais da Bacia do Prata e da Bacia do Atlântico, a RMC não apresenta rios caudalosos na sua área mais urbanizada, exceção feita ao Rio Iguaçu.

Do ponto de vista da gestão metropolitana, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC é o órgão regional metropolitano de referência, criada pela Lei Estadual nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974, e constituída em órgão especial pela Lei nº 6.636, de 29 de novembro de 1974, em obediência ao disposto na Lei Complementar 14/73.

No artigo 4º da referida Lei 6.517/74 definia-se a composição da COMEC, dotando-a de um Conselho Deliberativo constituído de cinco membros (um deles indicado pelo município de Curitiba e outro pelos



demais municípios), todos nomeados pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, então dirigido pelo Presidente do Conselho Deliberativo (estabelecendo-se que o presidente teria de ser o Secretário de Estado responsável pelo planejamento estadual), e dotado de um representante de cada município integrante da RMC. A Lei Estadual 6.517/74 previu, ainda, a existência de uma Secretaria Executiva, com a incumbência de executar as decisões dos Conselhos Deliberativo e Consultivo a ela relacionadas, de promover, coordenar e dirigir a execução dos serviços administrativos da COMEC e, também, de contratar pessoal, serviços e fornecimentos de materiais necessários à instalação, funcionamento e manutenção da COMEC.

Com o advento da legislação mais recente (Lei Estadual no 11.027/94), que alterou a personalidade jurídica da COMEC, de órgão de regime especial da administração direta para autarquia situada no campo da administração indireta estadual, essas competências, tanto da COMEC quanto dos Conselhos ora referidos, foram alteradas, em complementação às referidas legislações.

Finalmente, o Decreto Estadual nº 1.660, de 21 de outubro de 1992, atribui à COMEC o gerenciamento do sistema de transporte coletivo de passageiros da RMC. Obviamente, as competências da COMEC enumeradas no art. 2º deste decreto estadual, a despeito da conotação ampla de sua redação, restringem-se ao sistema intermunicipal urbano de passageiros da RMC, pois este é o limite constitucional da competência estadual.

Numa análise da escala evolutiva de atuação desses órgãos e instâncias deliberativas e de nível consultivo, conclui-se que a inexistência de mecanismos flexíveis de gestão e de criação de espaços institucionais abertos para a discussão e incorporação de instrumentos técnicos, jurídicos e econômicos, imobilizou, ao longo do tempo, a atuação mais incisiva destas instâncias. Nos dias atuais, não há informação documental quanto à atividade destas instâncias, abrindo uma lacuna institucional para o desdobramento das discussões de âmbito metropolitano que requerem, segundo os preceitos constitucionais do Estado, a participação obrigatória dos municípios e da sociedade civil no processo de gestão regional integrada.

É com base neste cenário que se verifica no cenário institucional metropolitano a atuação de instituições e fóruns colegiados criados, exatamente, com a função de ampliar as discussões de âmbito regional (supramunicipal), cujos exemplos mencionados referem-se à atuação da ASSOMECA – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba, congregando os chefes do Poder Executivo Municipal dos Municípios metropolitanos, da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos da Prefeitura Municipal de Curitiba e, ainda, dos órgãos e entidades com atuação setorialmente aplicada à região metropolitana, como no caso da COHAB/CT, URBS, entre outras.

O grande desafio que se interpõe ao processo de gestão metropolitana e, por conseguinte, à definição da missão institucional do Órgão Metropolitano é, exatamente, a compatibilização e articulação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos e de proteção aos mananciais com os instrumentos de gestão metropolitana e, da mesma forma, das entidades e instâncias criadas por ambas as legislações com um novo modelo institucional de gestão da metrópole.

A legislação relativa à Política Estadual de Recursos Hídricos do Paraná, ao criar o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR), inaugurou no Estado, e na Região Metropolitana de Curitiba, uma nova forma de gestão das águas ao estabelecer espaços institucionais descentralizados de discussão e de decisão, em que se destaca a participação – além do Poder Público – dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil organizada. Tais instâncias, entendidas na forma do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, dos Comitês de Bacia, das Associações de Usuários e Agência de Bacia, dos Consórcios Intermunicipais e demais organizações e agentes intervenientes, já foram regulamentados e instituídos e, de alguma forma, representam uma das principais demandas a serem incorporadas e compatibilizadas ao processo de gestão metropolitana, a fim de que se agreguem poderes e legitimidade ao órgão gestor metropolitano ao invés de constituir um “poder paralelo” ou sem qualquer vínculo com o processo decisório em nível metropolitano.

Com relação aos instrumentos de apoio à gestão de recursos hídricos, uma vez terem sido estabelecidos pela art. 6º da legislação correspondente à referida Política (os quais incluem o Plano Estadual de Recursos Hídricos; o Plano de Bacia Hidrográfica; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos; e o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos), estes devem se articular aos instrumentos de gestão metropolitana, onde se privilegia a integração, principalmente, dos fluxos de



informação e entre as bases de dados, de tal forma que as interfaces comunicacionais entre as instâncias de gestão de recursos hídricos e o órgão gestor metropolitano se promova de maneira eficiente e eficaz.

Da mesma maneira, o Sistema Integrado de Gestão e Proteção de Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba (SIGPROM/RMC), ao criar instâncias e dispositivos de apoio à gestão, tais como o Conselho Gestor de Mananciais e o FPA – Fundo de Preservação Ambiental da RMC, estabelece demandas de integração – e não meramente de superposição –, ou seja, de compatibilização com o sistema de gestão metropolitana. Essas demandas se estendem, do mesmo modo, aos instrumentos de gestão de mananciais preconizados pela referida legislação.

## **O PAPEL DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E DE RECURSOS HÍDRICOS NA GESTÃO METROPOLITANA**

Uma das principais questões subjacentes aos princípios de formação das regiões metropolitanas brasileiras diz respeito à expressão “funções públicas de interesse comum”, a qual não deve ser interpretada como um mero somatório de interesses municipais adjacentes dentro da mesma região, nem tampouco como conjuntos de problemas mecanicamente justapostos. Refere-se, ao contrário, à unidade orgânica de medidas e operações que não suporta divisão de elementos simples e localizados.

O interesse comum das funções públicas 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. Nos casos das funções públicas de interesse comum, requer-se uma “comunhão recíproca”, 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. Nesse sentido, é possível identificar vários esforços importantes que buscam dar conteúdo prático e substantivo a essa questão, notadamente pelas iniciativas de descentralização e desconcentração de poder.

O caso talvez mais agudo dessa tentativa de avanço é o dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e de meio ambiente, tanto no âmbito federal quanto no plano de alguns estados. Nos Estados de São Paulo e Paraná, iniciativas integradas para a gestão territorial urbana e proteção dos mananciais destinados ao abastecimento público conseguiram reunir – sob o prisma dos recursos hídricos e do meio ambiente – as discussões e disciplinas urbanas associadas ao uso e ocupação do solo, saneamento ambiental, transporte, habitação, inclusão social, desenvolvimento econômico e institucional, etc., polarizando o planejamento e a gestão metropolitana tendo como ponto focal uma nova unidade de gerenciamento: a bacia hidrográfica. 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, carente.

Desse modo, no Brasil de modo geral e de maneira semelhante ao que ocorre em vários outros países em desenvolvimento, foram os novos sistemas integrados de gerenciamento setorial que ganharam espaço e notoriedade nas duas últimas décadas no território metropolitano.

No caso dos sistemas de gestão ambiental e de recursos hídricos na maior parte dos estados brasileiros, assim como o caso de São Paulo, há legislação e políticas específicas ambientais e de gestão das águas urbanas, embora a maioria seja tímida quanto aos avanços de sua implementação em áreas metropolitanas. Entre os



estados que vêm mais ativamente operando no sentido da implementação de seus sistemas, é possível identificar modelos diferentes de gestão e participação social, em busca de maturação.

A sua própria complexidade é que, sob certo aspecto, parece deter as tentativas de seu enfrentamento institucional, sinalizando para a busca de alternativas para a sua reorganização e ampliação da capacidade de governança regional.

## DESAFIOS À GOVERNANÇA EM REGIÕES METROPOLITANAS

Considerada toda essa ambiência, ressalta-se que os avanços mais relevantes obtidos no sentido orientado pela Constituição, isto 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, sobretudo ao que está a parecer, no gerenciamento proposto para as bacias de mananciais de abastecimento público.

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. Isto acontece porque, no mínimo, 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 têm significado e impacto menores.

Ponderada toda a relevância e urgência dos problemas das grandes metrópoles brasileiras, e raciocinando em termos quase programáticos, por certo de mais longo prazo, o primeiro passo a ser dado para a retomada do tema da sua gestão é, antes de qualquer outra providência, reconhecer e discutir o assunto.

Nesse sentido, duas questões parecem vitais à reestruturação e ampliação da governança nas regiões metropolitanas brasileiras:

- (i) o reforço, aperfeiçoamento e integração das políticas setoriais de recursos hídricos, meio ambiente e uso e ocupação do solo, e mais recentemente, de saneamento ambiental, como forma de estimular a reorganização das ações conjuntas, das instituições, dos instrumentos técnicos e financeiros, dos sistemas de informações, em torno de interesses comuns metropolitanos e regionais; e
- (ii) concertação política e institucional dos municípios, apoiada nas seguintes condicionantes:
  - a) adequação e modernização administrativa e organizacional das administrações públicas; fortalecimento das entidades de planejamento e gestão em nível metropolitano, vinculada a uma reforma profunda dos objetivos dessas instituições;
  - b) construção de consensos (*institutional building*) em torno do exercício de funções públicas de interesse comum, tais como a captação de águas, a gestão do uso e ocupação do solo em áreas ambientalmente frágeis e vulneráveis (tais como os mananciais de abastecimento público), o saneamento integrado de áreas pobres, etc.;
  - c) estabelecimento de “pactos” entre os atores que interagem em âmbito metropolitano (Governos Municipais, Estaduais e Federal), na forma de Contratos ou Termos Sociais que estabeleçam responsabilidades e atribuições conjuntas, que ampliem a capacidade de governança desses entes públicos e que definam condições para a atração da iniciativa privada em investimentos e o envolvimento da população no controle social e ambiental.



## CONCLUSÕES

Os desafios enunciados nesse trabalho, uma vez implementados de forma coordenada, são essenciais para a mitigação dos problemas urbanos, especialmente sobre os recursos hídricos, possibilitando a ampliação da governança metropolitana e, com isso, a viabilização de políticas próprias à redução dos conflitos verificados nas metrópoles brasileiras.

Ainda que cumpridos estes requisitos, o que não constitui tarefa simples, haverá que se buscar sobrepor a política de ações coordenadas às ações setoriais, cuja tendência ao predomínio é mais 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, 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, ainda que sejam de difícil execução, necessitam da ordenação de uma ampla série de variáveis, requerendo, de antemão, uma estratégia de articulação de todos os interesses envolvidos. Nesse sentido, conclui-se que o fator preponderante é restabelecer as entidades metropolitanas – ou um modelo metropolitano – como agregadoras e motivadoras da integração das políticas públicas setoriais, como mote da gestão regional, e não o inverso, como se observa atualmente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVA, E. N. **Metrópoles (In) Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
2. BITTENCOURT, A. G.; ARAÚJO, R. G. **A Agenda Ambiental Marrom e o Setor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil – Os Problemas do Atendimento às Populações Urbanas e do Controle da Poluição Hídrica**. São Paulo: 2002. 96 p.
3. BREMAEKER, F. E. J. **Evolução demográfica dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, segundo a base territorial de 1997**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAM (APMC/IBAMCO), 2000.
4. CORRALES M.H. **Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina**. In: Rega - Revista de Gestão de Água da América Latina – Vol. 1, no. 1, p. 47-58, jan./jun. 2004.
5. DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista – Relatório I - Volume I – Caracterização e Diagnóstico. Relatório Final**, 2007. 290 p.
6. EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. **Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo**. 2007. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitanarmsp/rmesp.asp>>. Acesso em: 14 mai. 2009.
7. ESKELAND GS & JIMENEZ E. **Policy instruments for pollution control in developing countries**. The World Bank Research Observer, 1992; 7(2): 145-69.
8. GUIMARÃES, N. A. **Regiões Metropolitanas: aspectos jurídicos**. 2004
9. GRAÇAS RUA, M. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997.
10. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Censo Demográfico: Resultados do Universo 2000**. Brasília, 2001.
11. JACOBI, P. R. ; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálysis Florianópolis**. v. 10, n. 2, p. 237-244. jul./dez. 2007.
12. PEREIRA, A. D. **A Cobrança pelo Uso da Água: Aplicação dos Recursos na Bacia Hidrográfica de Origem**. São Paulo. 2008. [Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU]
13. **Plano de Bacia do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista**. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-BS/741/PLANO%20DE%20BACIA%20-%20SINTESE%20ATUAL%20A.HTM>>. Acesso em: 14 mai. 2009.
14. SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. São Carlos: Riani Costa. 2000. 112p.